中信改革发展研究基金会·中国道路丛书·学术

Political Reform in
HONG KONG

香港社会的政制改革

刘兆佳 著



庆祝香港回归20周年

孔　丹　金耀基　李明堃
陈弘毅　李彭广　强世功
联袂推荐

中信出版集团

版权信息

书名:香港社会的政制改革

作者:刘兆佳

ISBN:9787508669571

中信出版集团制作发行

《中国道路丛书》总序言

新中国成立60多年以来，中国一直在探索自己的发展道路。特别是在改革开放30多年的实践中，努力寻求既发挥市场活力，又充分发挥社会主义优势的发展道路。

改革开放推动了中国的崛起。怎样将中国的发展经验进行系统梳理，构建中国特色的社会主义发展理论体系，让世界理解中国的发展模式？怎样正确总结改革与转型中的经验和教训？怎样正确判断和应对当代世界的诸多问题和未来的挑战，实现中华民族的伟大复兴？这都是对中国理论界的重大挑战。

为此，我们关注并支持有关中国发展道路的学术中一些有价值的前瞻性研究，并邀集各领域的专家学者，深入研究中国发展与改革中的重大问题。我们将组织编辑和出版反映与中国道路研究有关的成果，用中国理论阐释中国实践的系列丛书。

《中国道路丛书》的定位是：致力于推动中国特色社会主义道路、制度、模式的研究和理论创新，以此凝聚社会共识，弘扬社会主义核心价值观，促进立足中国实践、通达历史与现实、具有全球视野的中国学派的形成；鼓励和支持跨学科的研究和交流，加大对中国学者原创性理论的推动和传播。

本《丛书》的宗旨是：坚持实事求是，践行中国道路，发展中国学派。

始终如一地坚持实事求是的认识论和方法论。总结中国经验、探讨中国模式，应注重从中国现实而不是从教条出发。正确认识中国的国情，正确认识中国的发展方向，都离不开实事求是的认识论和方法论。一切从实际出发，以实践作为检验真理的标准，通过实践推动认识的发展，这是中国共产党的世纪奋斗历程中反复证明了的正确认识路线。违背它就会挫折失败，遵循它就能攻坚克难。

毛泽东、邓小平是中国道路的探索者和中国学派的开创者，他们的理论创新始终立足于中国的实际，同时因应世界的变化。理论是行动的指南，他们从来不生搬硬套经典理论，而是在中国建设和改革的实践中丰富和发展社会主义理论。我们要继承和发扬这种精神，摒弃无所作为的思想，拒绝照抄照搬的教条主义，只有实践才是真知的源头。本《丛书》将更加注重理论的实践性品格，体现理论与实际紧密结合的鲜明特点。

坚定不移地践行中国道路，也就是在中国共产党领导下的中国特色社会主义道路。我们在经济高速增长的同时，也遇到了来自各方面的理论挑战，例如将新中国改革开放前后两个历史时期彼此割裂和截然对立的评价，例如极力推行西方所谓“普世价值”和新自由主义经济理论等错误思潮。道路问题是大是大非问题，我们的改革目标和道路是高度一致的，因而，要始终坚持正确的改革方向。历史和现实都告诉我们，只有社会主义才能救中国，只有社会主义才能发展中国。在百年兴衰、大国博弈的历史背景下，中国从积贫积弱的状态中奋然崛起，成为世界上举足轻重的大国，成就斐然，道路独特。既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，一定要走中国特色的社会主义正路，这是我们唯一正确的选择。

推动社会科学各领域中国学派的建立，应该成为致力于中国道路探讨的有识之士的宏大追求。正确认识历史，正确认识现实，积极促进中国学者原创性理论的研究，那些对西方理论和价值观原教旨式的顶礼膜拜的学风，应当受到鄙夷。古今中外的所有优秀文明成果，我们都应该兼收并蓄，但绝不可泥古不化、泥洋不化，而要在中国道路的实践中融会贯通。以实践创新推动理论创新，以理论创新引导实践创新，从内容到形式，从理论架构到话语体系，一以贯之地奉行这种学术新风。我们相信，通过艰苦探索、努力创新得来的丰硕成果，将会在世界话语体系的竞争中造就立足本土的中国学派。

本《丛书》具有跨学科及综合性强的特点，内容覆盖面较宽，开放性、系统性、包容性较强。分为学术、智库、纪实专访、实务、译丛等类型，每种类型又涵盖不同类别，例如在学术类中就涵盖文学、历史学、哲学、经济学、政治学、社会学、法学、战略学、传播学等领域。

这是一项需要进行长期努力的理论基础建设工作，这又是一项极其艰巨的系统工程。基础理论建设严重滞后，学术界理论创新观念不足等现状是制约因素之一。然而，当下中国的舆论场，存在思想乱象、理论乱象、舆论乱象，流行着种种不利于社会主义现代化事业和安定团结的错误思潮，迫切需要正面发声。

经过60多年的社会主义道路奠基和30多年改革开放，我们积累了丰富的实践经验，迫切需要形成中国本土的理论创新和中国话语体系创新，这是树立道路自信、制度自信、理论自信，在国际上争取话语权所必须面对的挑战。我们将与了解中国国情，认同中国改革开放发展道路，有担当精神的中国学派，共同推动这项富有战略意义的出版工程。

中信集团在中国改革开放和现代化建设中曾经发挥了独特的作用，它不仅勇于承担大型国有企业经济责任和社会责任，同时也勇于承担政治责任。它不仅是改革开放的先行者，同时也是中国道路的践行者。中信将以历史

担当的使命感，来持续推动中国道路出版工程。

2014年8月，中信集团成立了中信改革发展研究基金会，构建平台，凝聚力量，致力于推动中国改革发展问题的研究，并携手中信出版社共同进行《中国道路丛书》的顶层设计。

本《丛书》的学术委员会和编辑委员会，由多学科多领域的专家组成。我们将进行长期的、系统性的工作，努力使《丛书》成为中国理论创新的孵化器，中国学派的探讨与交流平台，研究问题、建言献策的智库，传播思想、凝聚人心的讲坛。

孔丹

2015年11月25日

序

《香港社会的政制改革》《香港社会的民主与管治》和《香港人的政治心态》三册书汇集了近40年来我对香港回归前和回归后所做研究的主要学术论文，其中大部分论文原以英语撰写并在西方国家的学术期刊发表，现在经翻译首次以中文出版。这些学术论文反映了我学术生涯中不断变化的研究重点和目标，也反映了在过去半个世纪香港社会与政治的急剧变迁。这些学术论文既代表我个人的学术成果，也可以说是香港历史的印记。借着这三册书与读者——特别是内地读者——见面的机会，我也全面回顾了自己的学术历程。

1975年，我在美国明尼苏达大学取得了哲学博士学位，在美国工作半年后便回到香港，在香港中文大学社会学系任教。我的博士论文探讨了19世纪中国儒家精英在整合和领导传统中国社会上所起到的关键作用，并着重指出政治与社会的分崩离析与儒家精英的弱化和解体有关。虽然之后我仍然对传统中国的社会、政治与思想有浓厚兴趣，但这不再是我的研究重点。研究重点的转移并非完全由我个人的学术志趣驱动，在很大程度上反而与研究机遇、香港的变迁和“九七问题”的凸起有更大的关系。

尽管我年轻时念书的地方是一所由英国圣公会开办并以英语为主要授课语言的学校，但我在中学时期已经深深地被儒家思想，特别是其经世济民的主张所吸引，因此对中国语文和中国历史尤其是近代史特别着迷。我认可知识分子对国家、民族和社会的责任和担当，并认为读书人应该有匡扶社稷，“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”“民胞物与”的襟怀。中学毕业进入大学后，我放弃了研修中文和中国历史的初衷，转而主修社会学和经济学。经过再三思考，我决定以政治社会学为日后学术工作的重点，其中政治和社会发展、政治文化、政治体制、政治领袖、比较政治和国际政治乃研究重点所在。

即便如此，回香港工作后，我还需要物色具体研究项目，因此在香港中文大学社会学系任教的头两年，我一直在摸索将来要从事哪些方面的研究。在此期间，我参与了社会学系的一项集体研究计划，该计划旨在探讨内地人民公社的功能和意义。假如这项研究能够启发我对“中国研究”的兴趣，则日后我的研究重点便会是内地而非香港。在当时的环境下，对于一位年轻学者来说，“中国研究”比“香港研究”更具“实用”价值，因为在国外学术刊物发表“中国研究”的文章比较容易，而发表国际学术界认可的文章的多寡对学者的学术事业来说关系重大。然而最后，我决定舍“中国研究”而取“香港研究”，这当中有几方面的考虑。

第一，这不等于我特别“爱”香港。虽然我在香港出生、成长和受教育，但我的“国家情怀”比“香港情怀”要更浓厚一些。因此，爱香港并非驱使我其后几十年集中研究香港的动力。当然，随着时间的迁移，我对香港的感情不断加深，进而促使我更加锐意研究香港，并愿意对其未来尽一份力。

第二，虽然从功利角度考虑，“中国研究”应该是首选，但是内地研究中人民公社研究的经验却让我对“中国研究”感到犹豫。一方面，我没有把握能够从内地取得大量信而有征的材料和数据，以作为严谨学术研究的基础。另一方面，我感到人生苦短，希望自己在有限生命中创造的研究成果能够经得起时间考验并具有实用和传世价值。因此，“中国研究”对我来说风险太大，非我所能承担。相反，就算“香港研究”不能带来丰硕的学术回报，甚至对个人的学术事业造成阻滞，但从学者“求真”的精神出发，也是无可奈何的事。无论如何，社会学者需要有一个他看得见、摸得着的研究“地盘”或“对象”，这样才会产生“踏实”的感觉。毫无疑问，对我来说，香港正是那个“地盘”和“对象”。当然，有些学者喜欢做抽象和理论的探讨，因此不需要对某一特定社会进行研究，但我不属于这类学者，我始终希望能够立足或扎根于一个社会，并以此为基础或出发点来探讨理论性课题。

第三，“香港研究”越来越成为迫切的实际需要。回顾过去，1975～1981年这段时间对我来说是“黄金”6年，是我可以在比较不受外面世界干扰的环境中专注于学术工作的6年。1980～1981年，我在美国哈佛大学做哈佛燕京访问学者期间出版了《香港社会与政治》（*Society and Politics in Hong Kong*）[1]一书。自哈佛回港后，适逢香港前途问题出现，中英两国政府及香港各界人士都被卷入这个历史性事件之中，我个人也不例外。作为香港本地培养的首批社会学者之一，我有义不容辞的责任去研究与香港未来有关的种种问题，特别是香港日后的政治与政制发展，不但要分析，更要拿出应对办法。中英两国政府，尤其是中国政府，不时向我咨询，提出现实或政策性问题。政治环境的突变，使我在“象牙塔”内做学问的同时，还要回应各方面提出的问题和建议。1992年，英国政府派政治人物彭定康来香港当总督，旋即爆发中英之间在香港政制发展问题上的严重对抗，并最后促使中国政府以“另起炉灶”作为反制的策略。在香港回归祖国过渡期的最后几年，我先后以“港事顾问”“香港特别行政区筹备委员会预备工作委员会委员”和“香港特别行政区筹备委员会委员”的身份参与了中央主导的香港回归祖国的工作，并就特首和立法会的产生办法提供意见。香港回归后，政治、经济与民生的挑战纷至沓来，令各方面疲于奔命。个人的学术研究在这种环境下不可避免地要更有针对性和实用价值。2002～2012年，我离开大学，进入特区政府出任中央政策组的首席顾问。在这10年中，研究的范围进一步扩大，研究的内容更为复杂，而研究成果的实用性较诸其学术性更为重要。总的来说，自1982年以来，我的学术事业直接与香港的前途和发展问题紧密联系，“纯学术”研究变得不可能。研究的

目标不但要对理论的探讨和建设有意义，还要对发现和解决香港的诸多问题有价值。很多时候，学术研究题目的选定取决于香港面对的现实和迫切需要解决的问题，而非源于学术理论发展的要求，与西方社会学理论的变迁与争辩，关系更加小。所以，过去几十年，我个人所身处的社会环境和自定的工作目标，塑造了我的学术风格和研究取向。无论就背景、目标、经验，还是历练而言，在香港的社会学与政治学界中，我都是颇为“与众不同”的。

毋庸讳言，不少甚至大部分香港社会学者和政治学者在研究香港问题时，喜欢简单套用西方理论，并肯定其在香港的应用价值，西方的民主和民主化理论尤其受到重视和认同。原因有3个：一是相信甚至“迷信”西方理论的“普遍性”，认为就算不能直接应用于香港，稍作调整便可适用。在这些学者的眼中，香港研究是人类（其实是西方）社会科学研究的一个环节，哪怕只是小环节，香港研究的成果既印证了普遍理论，又丰富了普遍理论。二是他们服膺于那些理论背后的西方价值，并确信那些价值代表“普世”价值，因此应该在香港树立和推广。三是假如学者认同了西方理论的“普遍性”，而其研究成果又进一步证实了西方理论在香港适用，那么在西方刊物或出版社（大学的出版社尤其重要）发表著作便较为容易，而能否在西方“学术市场”发表著作，对个人的学术事业至关重要，因为香港的大学倾向于以在“国际”（主要指西方）领域发表著作为评审标准来衡量学者的学术成就。因为这些原因，众多的香港学者喜欢探讨香港与西方社会的共同点，两者之间的差异则较少受到重视。

另外一种情况是，部分学者喜欢将当前西方理论界的“时髦”理论、观点和概念引入香港，并肯定那些东西对香港有参考或应用价值。对于不少香港学者的这些倾向和行为，我的看法是双方面的。一方面，我承认，西方社会既然是人类社会的一部分，那么来自西方的社会学理论也自然在其他的社会有一定的参考和应用价值。运用西方理论分析香港的社会现象，有利于发掘和透视一些我们因为长期在香港生活而看不到或者遗漏的东西，对我们已有的知识可以提供新的研究角度，从而深化我们对香港社会的理解，西方理论也会强化本地学者从理论角度剖析香港社会现象的能力。然而，另一方面，将注意力放在某些现象上等于疏忽了另外一些现象，而那些现象对香港社会而言可能更为重要，或是更好地理解香港社会的“钥匙”。换句话说，西方理论让我们看到一些东西，但同时遮掩了另外一些东西。总的来说，我认为，西方学者在概念和理论建设方面有独到之处，尤其是在将社会现象拆解后进行分析，然后再将分析结果予以整合来建构理论这一方面。因此，鉴于西方社会学比其他地方的社会学更为“发达”，我们不可避免地要参考西方的理论研究和研究成果，起码要用它增强我们思考的深度与广度，但不能照单全收，更不可以盲目奉之为金科玉律。在参考西方理论和运用西方学术概念的同时，我们必须有意识地脱离西方的

思考框架，认真细致地去探寻香港的诸多社会现象，总的目标是全面和确切地认识香港，从中建构更好的概念和理论，并将之用于研究香港。

从一开始我便以香港的特殊性作为研究的理论支点，这在香港学者中是较为罕见的，目标是不仅要指出西方理论涵盖面的不足，也表明不能简单地从西方理论中寻找认知和解决香港问题的办法。香港研究必须立足于香港的历史和现实，必须从客观角度出发，不要混淆现实和理想，也不能把理论当成现实。基本上，我是从“不服气”的起点出发来思考香港社会的，首先假设西方学者“不可能”对香港有深度的认识，因此他们的理论总会在某些方面难以直接套用于香港。一些在西方社会比较瞩目的现象，在香港不一定重要，而香港一些显著的现象也可能在西方看不到。诚然，一些西方学者强调他们的理论绝非完全建基于西方现象，而是来源于西方和非西方社会的比较，但即便如此，倘若他们对香港缺乏认识，他们的概念和理论总会与香港有格格不入之处，而那些格格不入之处正好是香港学者研究的最佳切入点，也是香港研究可以对所谓“普遍理论”建设所能做出的“贡献”。

既然要突出香港的独特性，建构植根于“本土”的社会学理论，那么研究方法便不能不采用“历史暨比较”角度（historical-comparative approach）。所谓历史角度，是要基于香港过去的历史发展去认识香港的现状和探索香港的未来。香港过去的经历、事件、人物、制度、政策和一些“集体回忆”，都左右和规限着香港目前和将来的发展。历史角度不单指香港自身的历史，也必须包括更广阔的视野，其中中国近代和当代史、中西方关系史和东亚地区的历史尤为重要。不了解历史，为香港的改革和发展提出的诉求和建议容易流于不切实际或难以兑现。每个社会都有其与众不同的历史发展经验，因此在一定程度上，每一个社会都是独一无二的。通过历史分析，香港的独特性便“跃然纸上”，马上成为学者关注和探讨的课题。所谓比较角度，是要将香港与古往今来的人类社会比较，找出其异同之处，从而透视香港独特的地方。当然，我们不可能将香港跟“所有”的人类社会比较，而事实上学者们对其他社会的研究也不多，因此实际上只能通过缜密思考，找寻若干有意义或有价值而又可供比较或对比的现象。在我看来，目的不是要通过比较香港与其他社会来建构一般性的社会学理论，而在于加深对香港的了解，尤其是能够更好地发掘香港社会的“核心”社会现象。这些“核心”社会现象不但有其重要性，我们更可以借助这些现象更好地了解与之密切关联的其他社会现象。

在过去近40年的研究生涯中，我提出了一系列概念来描述和分析与香港社会和政治发展有关的诸多现象，并取得了一些成果。在不同程度上，这些概念代表了我说的“核心”概念，因为它们担当着研究的“钥匙”的功能，通过它们，我们可以更全面和深入地分析香港的过去和现在，并对未来提供

线索和可行之道。这些概念在学术界广受关注，当然也受到不少批评，部分批评在香港的高度政治化环境中更流于道德或恶意的中伤。诚然，我的“核心”概念不是批评者的“核心”概念，他们认为我的“核心”概念忽略了一些更重要的社会现象，因此对香港的分析有失偏颇，并错误理解部分现象，而基于我的研究成果的政策建议不但无用，而且对香港有害，比如不利于推动香港的民主发展，也不利于让当政者正视香港的社会矛盾等，不一而足。我的看法是，各种各样的“核心”概念和与之相关的理论并存绝对是好事，良性的学术争论会越辩越明。然而我相信，我的学术成果是经得起时间考验和实践检验的。

在长达40年的学术生涯中，我建构了一批“核心”概念，并以此为工具研究香港社会的状况和变迁。这些概念中比较重要的包括：“先有殖民政府、后有殖民地人民”的殖民地，高度稳定的殖民社会，功利家庭主义（utilitarianistic familism），社会容纳政治（social accommodation of politics），低度整合的社会与政体（compartmentalization of society and polity），没有独立的非殖民化（decolonization without independence），缺乏被领导者的政治领袖，缺乏领袖的制度（institutions without leaders），缺乏社会基础的政治（social irrelevance of politics），功利主义法律观，行政主导，局部民主政体（partial democracy），发育不良的政党体系（stunted political party system），没有执政党的政党政治（party politics without the ruling party），低民主、高自由的社会，民主发展后于法治、自由、人权、稳定、繁荣的出现，关注的旁观者（attentive spectators），从非常态政治到常态政治，矛盾民主观（democratic ambivalence）等。这些“核心”概念通通源于长年累月对香港的实证研究，也源于认真利用历史暨比较方法挖掘香港的特点。

总体而言，这些“核心”概念加起来其实很好地描述和反映了香港作为一个社会乃至一种社会现象的主要特色。

第一，香港在“开埠”伊始已经是一个特殊的英国“殖民地”。英国人攫取香港这片荒岛为“殖民地”，目标是要建立一个有利于英国商人的对华“贸易”而且不受清政府控制的桥头堡。为了达到目的，一开始英国人便要在香港推行开明和怀柔的管治方法，以吸引各地尤其是中国内地的人才、资金和劳工来香港开拓和发展。为此，一套有利于各方面经商、就业和生活的法律和制度便不可或缺。与绝大部分殖民地不同，香港是先有殖民政府的出现，然后才有“殖民地”人民的到来。从内地来香港定居或发展的华人，无论基于什么理由，都是自愿接受殖民管治的，起码不反对殖民管治，因此他们绝无推翻殖民政府（在香港，即为港英政府）之心，反而将香港作为安身立命之所，这种情况在1949年新中国成立后更是如此。正因

如此，香港从来没有发生过反殖民或独立运动，也无法借助反殖民或独立运动来培育有威望的政治领袖。

第二，中国政府不会容许香港脱离中国走向独立。为了让中国政府放心，英国人不会在香港推动有“还政于民”意味的政治体制改革，不会刻意培育有群众基础的本地政治领袖。为了巩固殖民管治，英国人通过“行政吸纳政治”的手段笼络华人精英，让他们成为殖民政府的“同路人”，同时减少社会上出现“独立”于殖民政府的政治力量的可能性。这些“同路人”虽然在华人社会享有一些声望，但绝对不是具备政治权威的政治人物。社会上反对殖民政府的政治人物绝无仅有，因此对殖民管治不构成威胁。

第三，香港的华人社会由无数的家庭单位组成，这些家庭单位的核心是那些有血缘和姻缘关系的人，但也可以从“功利”角度考虑，选择性地将一些与自己有利益联系的亲戚朋友“纳入”家庭单位，因而表现出“功利家庭主义”的形态。这些家庭单位在一定程度上解决了个人的需要，并起到稳定社会的作用。

第四，家庭单位与众多的华人社团共同处理了不少华人社会的问题和矛盾，解决了不少可能引发政治事端或冲突的问题，因此发挥了“社会容纳政治”的功能，大大减少了最后需由殖民政府应对的政治摩擦与挑战，使得行政需要吸纳的政治不至于过多，从而保持了香港的政治稳定。与其他殖民地相比，香港的政局绝大部分时间都是高度稳定的。“二战”后，全世界反殖浪潮风起云涌，但香港的政局却风平浪静。我研究香港的起点恰恰就是探讨香港“超稳定”殖民社会的原因何在。当时几乎所有人对香港的第一印象就是政治稳定和港人对政治的不热衷甚至“冷漠”。我当然不会否定社会冲突的存在，但20世纪70年代香港的政治稳定对我和不少人来说，应该是较为瞩目和值得探讨的现象。我的基本看法是，“行政吸纳政治”和“社会容纳政治”相辅相成，大幅减少了香港政治矛盾的数量和严重性。与此同时，华人社会与殖民政府各司其职，来往不多，形成“低度整合的社会与政体”的局面。就当时来说，在殖民管治被广大香港人接受的前提下，所谓香港政治在很大程度上就是“官僚政治”，即发生在政府内部和政治精英之间的“政治”。这些“政治”与社会没有密切关系，也没有受到广大群众的关注，因此是“缺乏社会基础的政治”。人们关心的问题一般不会进入政治领域，也没有有实力的本地政治领袖将它们转化为政治议题，从而将之带进政治领域。

第五，港人政治文化的内涵与“功利家庭主义”基本上是一体的两面。对此，我和关信基教授合著的《香港华人的心态》（*The Ethos of the Hong Kong Chinese*）[2]一书有详细阐述。简而言之，港人的政治文化是一种公民文化与顺民文化的混合体。港人一方面吸收了一些来自西方的民主和自

由的思想，另一方面又呈现出对权威的尊重以及对稳定与秩序的追求。他们愿意接受殖民管治，并基于殖民政府的良好施政表现而赋予它颇高的政治认受性。港人的法律观或法律文化有明显的实用主义倾向。他们不太了解西方法律背后的原则和思想，仍然保留了一些传统中国的法律观点。不过，港人相信香港的法律对自己有用，因此坚持遵守法律的重要性。无论是港人的政治文化还是法律文化，功利主义或实用主义的色彩都很突出，而中国传统的价值观与西方的价值观则不太和谐地并存。实际上，港人对西方文化的接受流于表面，大体上认为西方文化对自己和香港有用，但仍然受到来自中国传统的“威权性”政治文化（authoritarian political culture）的熏陶，而后者是和西方文化相悖的。

第六，随着社会的变迁、经济的发展和教育水平的提高，社会矛盾增加，民众的期望与诉求攀升，华人社会自我解决问题和满足需要的能力下降，殖民政府面对的来自社会的要求和压力就越来越多，也越来越难应对。殖民政府介入社会和民生事务的程度有所提高，港人对政府的依赖不断提升，因此社会上逐渐涌现一些政治人物和组织。他们不仅向殖民政府提出各种具体诉求，也在确认殖民管治的前提下要求更多参与政治的机会。殖民政府一方面尽其所能地回应民众的民生需要，另一方面却不愿意放弃对政治权力的垄断和控制。在“九七问题”出现的前夕，香港的政治人才十分匮乏。大部分港人认同香港的政治、行政、经济和社会制度，但对政治领袖缺乏信任与尊重，出现了“缺乏领袖的制度”和“缺乏被领导者的政治领袖”现象。人们觉得只要制度运作良好，政治领袖可有可无。再者，在殖民政府管治下，人们也不相信本地政治领袖会拥有实质的政治权力或能力。这种轻领袖、重制度的心态本来应该是进步的象征，但在政治领袖匮乏的情况下却成为绊脚石，阻碍了领袖的形成与成长。香港脱离殖民管治并在“一国两制”框架下实行“高度自治”，然而缺乏拥有群众基础的政治领袖便为回归后香港的有效管治和政治稳定埋下了隐患。

“九七问题”的“突然”出现，对香港的政治格局与生态造成了巨大冲击。在无法延续殖民管治的情况下，英国人谋求“光荣撤退”和在回归前的过渡期内保护英国的权威与利益，一方面大力推动香港的民主改革和“还政于民”，另一方面则锐意扶植反共和民主派势力。中国政府则一方面致力于挫败英国人的政治意图，另一方面努力培养“爱国爱港”力量。中英双方的政治角力塑造了香港的民主化路向，但同时分化和弱化了刚冒起却“先天不足”的本地政治领袖和势力。在中英斗争的大气候下，香港所走的“没有独立的非殖民化”道路呈现几个重要特征：第一，既然香港不是独立国家，港人便不能完全决定由谁来控制特区政权。在主流民意仍然反共和拒共的氛围下，中国政府觉得必须确保特区的行政长官是中央可以信任和依托的人。因此香港的民主化是“局部民主化”，具体反映在港人有较大权利选举负责监督政府的立法会议员，但在选举行政长官上则权利有限。第

二，“局部民主化”让一位拥有强大宪制权力的行政长官与享有实质“反对”权力的立法会并存，各自有各自的权力来源和支持者，彼此之间摩擦难免。第三，从宪法的角度看，香港是一个“行政主导”甚至可以说是“行政长官主导”的政体。行政长官垄断了政策制定权、财政主导权和人事任免权。但在群众支持不高、政府权威不足和行政长官没有政党联系的格局中，行政长官纵有宪制权力，却在政治威望低落的情况下无法充分和有效地运用手上的权力。回归后香港特区的管治不畅和政局混乱与此不无关系。第四，为了避免突然进入全面民主化而带来政治动荡，民主改革遵循循序渐进的步伐。行政长官的普选只会在条件成熟时才进行，同时要防止选举与中央对抗的人成为特首。在立法会的选举办法中，“功能团体”议席的引进和逐步减少，以及选民基础的不断扩大发挥了“以空间换时间”的巧妙作用，从而使得以普选办法产生所有立法会议员的时刻不会过早。第五，香港的“局部民主化”衍生了香港几乎独一无二的“没有执政党的政党政治”现象。在执政党缺位的情况下，特区政府在立法会内缺乏稳定和可靠的支持；无论是建制派政党还是泛民主派政党，都以监督和制衡政府为己任；建制派和泛民主派政党都处于松散和积弱状态，社会支持基础不强。泛民主派政党属于“永久的反对派”，从长远来看有走下坡、内部分裂日趋激烈的趋势。“没有执政党的政党政治”似乎不能成为长期存在的现象，因为它对特区的长治久安不利。

香港的“局部民主化”诚然不能满足大部分港人对民主的追求，对于政治体制，社会上也存在着一定的不满情绪。但过去几十年来香港没有出现拥有强大群众基础、得到中产阶层鼎力拥护、有能力持久“作战”、波澜壮阔的民主运动。这可以从香港独特的民主发展轨迹和与此相关的港人“矛盾民主观”中找到解释。香港这种“先有殖民政府、后有殖民地人民”的历史背景，使得它在民主化发生之前已经陆续享有法治、善治、自由、人权等不少其他国家和地区需要付出巨大代价，包括流血牺牲、在争取到民主之后才能获得的东西。既然港人已经得到那些他们认为比民主更加珍贵的东西，那么他们便不愿意付出沉重代价来争取民主。“没有独立的非殖民化”只容许香港在脱离殖民管治后成为中华人民共和国的一个特别行政区。港人明白与中央对抗有害无益，因此也不太希望因为民主改革问题而与中央交恶。不少港人甚至担忧，不适当的民主化反而会带来不符合自己和香港利益的恶果，因此宁愿慎重地、一步一脚印地推进民主进程，持这类观点的人在中产阶层不占少数。由于顾虑多且犹豫不决，港人的“矛盾民主观”与循序渐进发展民主若合符节。假如港人愿意不顾一切地追求民主，循序渐进发展民主就不会被港人接受，而港人与中央的冲突便会极度激烈，不仅政治稳定和有效管治不可能，甚至中央的“一国两制”方针也难以落实。

如果政策建议是基于对香港独特性研究的成果，那么与来自简单套用西方

理论的建议相比自然有所不同，反映在如何处理香港的民主发展和达到有效管治的问题上尤其如此。在“没有独立的非殖民化”下，香港的利益和未来必将建构在“两制”关系融洽和中央与特区合作的基础上。“互利共赢”和“荣辱与共”必然是彼此互动的指导原则。从香港历史发展的角度看，港人与内地同胞、中央与特区之间必然会建立更紧密的关系，这是长期的、不可逆转的趋势。诚然，这个趋势也不可能一帆风顺、一片坦途，反而会跌宕起伏、阴晴不定和坎坷不平。基于对历史发展趋势的肯定，也基于我对香港独特性的理论思考，过去几十年来我曾经提出了一些政策和行动建议。粗略来说，“行政主导”政治体制的建设、功能团体议席和选举办法的引进、香港特别行政区筹备委员会预备工作委员会的设置、临时立法会的成立、比例代表制的施行、“管治联盟”的建构等，都有我一些建议的影子。毋庸讳言，这些建议都曾经受到一些人的猛烈攻击。然而回想过去，这些建议在香港的历史发展和现实环境中恐怕是迫不得已、有一定正面价值的建议。当然，随着国际形势的变化、国家的发展、香港的变迁、香港人心的变动、中央与港人矛盾的逐步缓解、“两制”之间的差异缩小，以及两地同胞逐步在“两制”下合成“命运共同体”，香港的政治、管治与政党发展自然会沿着新的方向演进。经济、社会和民生立场上的分歧会逐渐取代中央与港人之间在政治与意识形态上的分歧，而成为左右香港内部政治形态的主要因素。困扰香港多时并妨碍妥协的“非常态政治”会大幅度地被对协商解决问题有利的“常态政治”所取代。到了那个时候，政治稳定和经济发展才会有更扎实的根基。然而，必须指出的是，从“非常态政治”过渡到“常态政治”绝非一个顺畅的过程，反而是一个艰难、曲折和反复的过程，2014年爆发的“占领中环”行动和香港最近涌现的“本土主义”主张可为明证。

在政治斗争日趋激烈的今天，我对香港的未来保持较为乐观的期盼，这样的态度对一些人来说是严重脱离现实的。但基于我过去近40年香港研究的经验，我对我的论断和预测是有相当把握的。未来的变迁也许可以为我印证。

《香港社会的政制改革》分为5个部分。第一部分分析了社会与政治的关系，并着重指出，香港在殖民地时期的政治稳定与香港华人的家庭和社会结构有莫大关系。华人家庭和各种民间组织拥有不少资源和能力去处理华人社会内部的问题和需要，从而减少了社会问题“外溢”为政治问题的概率，对维护殖民管治有利。不过，香港急剧的社会变迁逐步削弱了华人家庭和社会的作用，使得政治矛盾和冲突不断上升。第二部分描述了香港引进群众性选举后的早期情况，指出选举在动员群众方面作用有限，而媒体在选举过程中发挥的作用不大。第三部分论述了在“没有独立的非殖民化”下，香港的政治体制改革、殖民政府的管治困难、英国谋求“光荣撤退”的部署、中英政府围绕政制改革的斗争和“局部民主化”所造成的精英政

治与群众政治分离的种种现象，进而指出香港脱离殖民管治过程的复杂性和独特性。第四部分回顾了中国政府在新中国成立后一贯的对港政策，并着重指出其理性务实的一面，而“一国两制”方针的提出就是中国对香港的“长期打算、充分利用”政策在香港回归后的延续。既然保持香港的繁荣稳定是中国对港政策的首要目标，那么《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（简称《基本法》）所要建构的香港政治秩序便以此为指导原则，不过这个新政治秩序却蕴藏着一些管治困难。第五部分则讲述了政治精英和政党发展的情况，其中突出了“局部民主化”所造成的精英政治与群众政治分离的种种现象，进而指出香港脱离殖民管治过程的复杂性和独特性。在香港政治精英的矛盾与分化、各类反对势力涌现、行政主导政治体制因而缺乏足够实施条件的情况下，回归后香港特区的管治面临相当困难的局面。与此同时，香港的政治体制又对政党的发展不利。特区政府固然不能依靠“执政党”来进行有效管治，但在没有“执政党”的情况下，香港的政党呈现弱化和分化的趋势。

《香港社会的民主与管治》分为3个部分。第一部分描述了香港独特的民主发展道路，具体特征包括“局部民主化”、民主化问题成为“永恒”的政治议题、中央在民主化过程中的主导地位、民主化的出现后于法治、人权和自由等。尽管香港没有重复西方的民主发展道路，但仍然具有积极和正面的内容，起码切合香港实际的情况和需要。第二部分探讨了香港回归后的管治形态，特别关注了新生的香港特区政权在管治上经验不足、政治能力不强、内外环境不利和反对势力阻挠的情况。自香港特区成立以来，非常态政治实际上是香港政治的“常态”，而政治斗争则围绕着政治原则、信念和道德等议题，其中退让和妥协的空间有限，因此冲突难以化解。虽然以实际利益冲突为本的常态政治长远来说应该成为“常态”，但演化过程却十分曲折。这一部分也论述了在“没有独立的非殖民化”下，香港的政治体制改革、殖民政府的管治困难、英国谋求“光荣撤退”的部署、中英政府围绕政制改革的斗争。第三部分讲述了香港人独特的民主观，指出香港人有明显的民主诉求，但其民主观充斥着自相矛盾和实用主义的元素，因此难以构成庞大、持久的民主运动的基础。

《香港人的政治心态》分为3个部分。第一部分描述了香港人对政治领袖的态度，指出香港人心目中缺乏可以信任的政治领袖，而且人们对制度的信任远高于对领袖的信任，因此香港得以拥有良好的政治秩序。香港的政治领袖虽然占据领导的位置，但其社会或群众基础颇为薄弱。第二部分探讨了香港人的社会与经济态度，指出香港人在整体上虽然支持香港自由放任的资本主义体制，却仍然受到中国传统文化的影响，希望政府能够发挥管理经济活动和提供社会福利的积极作用。“殖民地”结束前夕，各种社会矛盾纷纷涌现，导致香港社会的公平性受到不少香港人的质疑。此外，随着回归的到来，香港人的身份认同问题浮现，却没有出现“香港人”与“中国

人”对立的局面。第三部分专注于政治信任和参与。最为明显的现象是，尽管香港人对殖民政府有一定的支持，但对各类政治权威和制度的信任有不断下滑的趋势。与此同时，虽然香港人有不错的“政治认知”，但多数民众在政治参与方面仍然不够积极，因而成为“关注的旁观者”。

这3本书的出版与一些朋友的努力和帮助分不开。北京大学法学院强世功教授首先提出出版我的学术论文的建议，而且为翻译工作筹措经费。这3本书的翻译出版获得敏华研究基金和中信改革发展研究基金会的支持。香港中文大学香港亚太研究所的尹宝珊女士既是我以前的学生，也是长期以来我在研究工作上的得力助手与伙伴。尹女士在统筹和协调学术论文的翻译、核对和出版等工作上花了很大气力。孙文彬博士是我在香港特区政府中央政策组任职期间的首席研究主任，她不仅承担了部分翻译工作，同时负责协调牛悦博士和雷竞旋教授的翻译工作，确保不同论文的用词和行文一致。几位译者高水平的翻译让我的英文论著得以准确和清晰地展现在读者面前。我对上述学者的支持和协助表示由衷的感激！我也要感谢中信出版社的副总编辑季红女士和编辑们为这3本书的出版而付出的辛勤努力。

最后要说的是，有关香港研究的学术著作迄今其实不多，主要原因是香港研究并非学者们学术事业腾飞的捷径。中央和香港的官员在制定政策时往往缺乏充足的学术研究作为支持，这是甚为可惜和令人痛心的事。我特别希望这3本书的出版能够为内地读者提供参考，更真诚地盼望它能够为促进两地同胞的互信和彼此了解发挥一些作用。

章末注

1.Lau Siu-kai,Society and Politics in Hong Kong(Hong Kong: Chinese University Press, 1982).在书名中“社会”置于“政治”之前是刻意的，目的在于凸显香港政治的社会基础。

2.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi,The Ethos of the Hong Kong Chinese(Hong Kong: Chinese University Press,1988).

第一部分 社会与政治

第1章 社会容纳政治㊟

社会科学家普遍认为，经济发展会导致政治不稳。当然偶尔也有学者提出异议。[1]很多例子显示，经济快速发展会扩大贫富差距，造成社会阶级相互对立，并严重削弱政治秩序的认受性。我们看到，越来越多的国家建立威权体制，这可以视为就政治体制做出的最激烈回应，试图以此规管或压制因重大经济变革而产生的社会冲突。[2]

香港的特殊之处在于，在过去几十年间，虽经历奇迹般的经济增长[3]、显著的收入不平等，以及大众参与政治的正规与非正规渠道仅有轻微扩展，却保持相当稳定的政治局面。社会基层华人在政治上无声无息，这表现在：他们缺乏维护自身利益的组织；只有少数政治领袖会代表他们发声，综合他们的诉求；他们自行发起的集体行动极为稀少。简而言之，迄今为止，香港经济的两极化还没有转变为社会上层和社会基层的政治对立。

本章通过调查香港年轻工人的价值观和行为来解释这个政治上的悖论。本章使用的理论命题是：若工人可以循非政治渠道，获取足够资源来满足其重要需求，那么他们和政治制度的关系就微不足道了，也就是说，政治制度不会因无法满足大量来自社会基层的诉求而负担过重。另外，若在工人看来，政府和社会上层并没有特别明显地霸占更多基层满足自己需求的机会，那么政治稳定性将会加倍增强。我们假定这两个因素在香港都起作用，为这个殖民地带来社会容纳政治的效果。

我们将根据一项于1978年年中进行的问卷调查所得展示社会容纳政治的运作过程。受访者从九龙观塘区的蓝田邨抽选，因为那里是香港最大型的公共屋邨之一，其居民可代表香港的低收入工人阶层。调查成功完成373个访问，受访者中，有173对夫妇，另有27位女性（值得注意的是，样本中的女性数量较多，难免更凸显研究所得的“政治保守主义”）。大多数受访者是35岁以下的年轻人。在职受访者中，81%的男性及84%的女性是体力劳动者。大多数家庭的月收入在901～1800港元之间，按照香港标准属于偏低。受访者的教育水平也偏低，67.5%只接受过小学教育，21.5%上过中学，11%没受过正规教育。所有受访者都有子女，平均每个家庭有2.15名。一般来讲，受访者是拥有完整家庭和稳定工作的年轻工人。研究这样的工人群体对当代香港特别有意义，因为“功利家庭主义”是维系香港政治稳定的重要因素[4]，与上一辈相比，年轻工人的规范和行动是否更少受功利家庭主义的影响？倘若如此，对香港的政治发展会有什么影响？

重要需求与分化的资源网络

我们的调研从挑选一些特定“需求”开始，即先列出一些具体的需求，再询问受访者循哪些渠道获得满足。这些需求之所以被选出，主要是根据我们过去接触香港社会基层的经验，认为它们对受访者特别重要，并且可以通过不同渠道（包括政治行动）得到满足。这些需求涉及居住条件、人际交往、财政问题、找寻工作及婚姻问题。在解释数据时，“不适用”意指有关需求对受访者不重要，这意味着该需求可能已被解决，或受访者不太看重。从收集来的数据判断，多数情况下，前一解释看起来更合理。

在居住条件方面，当被问及若对居住环境不满，会向哪里寻求帮助时，约40%的受访者认为这个问题不相关，也许成功入住公共屋邨，便可以让他们觉得有关需求已获得满意的解决。对认为有需要解决居住环境问题的受访者而言，有20.4%找政府寻求帮助，9.7%找朋友和工友，8.6%找亲戚，7.2%找父母。选择其他途径（例如，邻居、志愿团体和社会头面人物）的比例极低，也有少数受访者会同时利用多个渠道获取资源。值得关注的是，在表示有此需求的受访者中，超过半数选择什么都不做。

在人际交往方面，当被问及若人际关系出现麻烦，会向哪里寻求帮助时，约64%的受访者认为这个问题不适用于他们。一些学者已指出，华人会尽量避免与他人发生冲突，并且害怕和不能容忍社会冲突。这种心理和文化上的倾向，可能导致受访者不太关注人际关系的需求。对感到有需要解决此问题的受访者而言，很明显，大多数从来没有寻求过任何帮助，仅12.9%找朋友和工友寻求帮助，10.4%找父母，5.3%找亲戚，4.6%找邻居。选择其他途径（例如，政府、志愿团体、律师和社会头面人物）的受访者比例更小。

在财政问题方面，仅约23%的受访者认为这个问题不相关，考虑到他们较低的社会经济地位，这不难理解。在感到有需要解决财政问题的受访者中，49.5%找朋友和工友寻求帮助，38.2%找亲戚，33.3%找父母。较少受访者选择其他途径，包括11.5%找邻居，10.3%找雇主，6.3%找政府，4.5%找有借贷功能的志愿团体。找借贷公司、志愿团体和社会头面人物解决财政问题的受访者更少。

在找寻工作方面，受访者的回应与上述情况非常不同。绝大多数受访者认为有这方面的需求，仅约6%的受访者认为和自己无关。香港全民就业的经济现实和劳工市场紧张造就了以下局面：香港工人有大量机会另觅新职，那些新工作提供了更高的金钱诱因。结果，工人换工作的频率极高。[5]在这样的环境下，有关新工作职位的信息和可以协助其进入其他工种的能力，就是受访者寻找的有价值资源。在感到有需要获得这些资源的受访者中，朋友（包括工友）、报纸和亲戚是最关键的渠道，各有66.8%、26.4%和22%的受访者曾利用这些渠道。不太重要的渠道是通过邻居、父母、政府、志愿团体和社会头面人物解决这种需求。

在婚姻问题方面，一般来讲，受访者可以很好地适应、解决自己的婚姻问题，只有约45%的受访者认为存在这方面的需求，其中，大多数倾向于不寻求他人帮助，仅20.8%的受访者找父母解决婚姻问题，11.8%找亲戚，10.8%找朋友。几乎没有受访者通过其他途径（例如，邻居、志愿团体、政府、律师和社会头面人物）解决婚姻问题。

上文考察了年轻工人对需求的感受，以及为满足这些需求而获取资源的多种模式。从这个考察我们可以直接看到，上文列举的大多数需求与受访者的日常生活并不特别相关。这些需求或已被解决，或即使未被解决，受访者也能容忍。一种说法是，受访者对未能得到满足的需求有极大容忍度。为证实这种说法，我们必须证明，在需求未被解决的情况下，受访者仍相当满意生活现状。相关调查显示：4.6%的受访者非常满意家庭生活现状，55.8%表示满意，另有31.9%表示还好。我们可以据此推论，受访者能够容忍未被解决的需求，没有产生挫败感并进而转化为政治行动。

另一相关问题是，逾半受访者似乎认为他们的需求已被解决，并因此视这些问题与他们无关，那么政府在满足受访者的需求时扮演了何种角色？若政府能预先考虑到社会基层的需求，并提供渠道予以满足，那么此举带来的政治稳定很明显就是“行政吸纳政治”。通过这种做法，潜在的、会带来麻烦的政治问题就被安全地扼杀在萌芽之中。[6]然而，本次调研的数据还提出另外的解释。从常识的角度看，对选择利用公共服务来解决自己需求的人来说，政府提供的资源明显远远不够。数据显示，多数受访者认为政府提供的服务不是满足其需求的重要渠道，也很少向政府求助。另外，他们不寻求官方协助，并不是因为不知悉公共服务的存在，社区需求研究已反复证实，香港的普罗大众非常清楚有哪些公共服务可以利用。因此，在满足社会基层的需求上，政府的作用十分微弱，这个情况也可以从越来越多的请愿和示威行动略见一斑。

那么，从调研数据得出的结论就是，受访者和他们的家庭能利用不同的资源网络解决重要需求。本文提及的“资源网络”是指社会关系网络，它的边界虽然狭窄，却不那么清晰。通过社会关系网络，个人和家庭可以动用资源以解决需求。[7]因为每一个这样的网络都是以核心家庭为中心的，因此可以称它为“家庭中心网络”。[8]受访者构建的资源网络是分化的，要利用不同的资源获取渠道解决不同需求，没有一个网络可以解决全部需求。在构建这些资源网络的过程中，工具主义考虑占突出地位，每一个相关的核心家庭都高度理性，这表现在接受和排斥资源网络的参与者（个人或群体）上，无论是接受还是排斥，都要达到资源流动最大化的目的。即使从短期来看，这种资源网络相对稳定，但长远来看还会有变化，这是因为环境的改变和家庭本身的流动性（包括社会阶层上的和地域上的）。

有很多因素影响这些资源网络的组成和结构，较重要的因素包括：亲属传

统的重要性、志愿团体的普及程度、政府提供公共服务的能力、通信和交通设施的效率、居住的模式、家庭的结构、手足情谊的风气，以及相关人士的重要需求、年龄和职业模式等。

从调研数据看，在香港年轻工人中，政府和邻居都不是重要资源网络，只有在与居住条件有关的需求中，政府才是他们寻求帮助的对象，这可能仅仅是因为受访者都住在由政府拥有和运营的公共屋邨。志愿团体也是如此。众所周知，海外华人非常有能力自行组织互助性质的志愿团体，在香港，志愿团体却不是重要的资源获取渠道，这颇出人意料。考虑到香港仍存在一定数量的志愿团体，调研数据显示它们的用处不大，就意味着它们可能缺乏资源，或用来解决城市生活问题的资源不能通过这种形式的组织来提供。华人的传统和先赋纽带日益疏离、提供社会和地区层面服务的需求日趋强烈、所需资源越来越细化，也导致志愿团体的重要性减退。受访者也很少使用专业人士（例如，律师）提供的服务，可能是因花费太高，以及专业人士的专业能力还未完全被受访者认可。在其他社会，头面人物通常作为恩主、政治中间人、领袖、政党实力派等，在向民众提供和分配服务方面扮演关键角色，但在香港，这种情况并不存在。香港没有具重要政治意义的选举制度，这可能使民众缺乏筹码与想要谋公职兼手握资源的人进行互惠交换。地域流动和城市管理的复杂多变也阻碍形成长期持续的主从关系（patron-client relation）网络，即使有选举也是如此。

香港的政治实力派依靠政府获得权力和地位，这个事实说明他们疏远民众，也不想与民众建立主从关系。在这种情况下，社会头面人物在受访者的资源网络里不具重要性就不言自明了。

在香港年轻工人的资源网络里，可作为资源获取主要渠道的是父母、亲戚和朋友（包括工友），而朋友（包括工友）具有极大重要性。数据显示，家庭和血缘纽带都不如朋友关系重要，并且除面对掺杂情感因素的问题（例如，婚姻问题），工人更多依靠由朋友和工友关系形成的网络来解决工具性和短期性的问题。

香港独特的社会政治背景和技术的快速发展，导致香港工人主要动用的资源网络越发分化，他们能灵活操纵这些网络以解决问题。此外，香港与其他国家或地区不同之处在于，规范网络成员间交换行为的互惠原则看起来并不特别显著：43.4%的受访者表示他们帮助的人之前从未帮助过他们；50.1%表示不期望他们帮助的人将来会做出回报。我们不十分肯定这些数据意味着什么。然而，人们看起来并不强调直接互惠关系，但因缺乏证据，我们还不能分析间接互惠关系的重要性。

总体而言，受访者相当满意其生活现状，因为他们能成功解决自己的需求，或者通过个人努力或刻意构建的多样化资源网络获取所需资源。若需

求得不到解决，受访者也能容忍由此产生的不便和挫败感，并控制他们的不满。

对替代性资源获取渠道的认知

香港年轻工人构建的各种资源网络主要基于与其他个人和群体的社会关系，政府、政治实力派、社会头面人物、专业人士、志愿团体和公共团体的作用并不明显，因此这些网络必须保持较小的规模，包括参与的人数和交换资源的数量。通过这些网络，年轻工人的需求基本得到满足。社会领域存在这种资源获取渠道且相对有效，结果令年轻工人的需求很少被政治化。也就是说，需求很少会转变成政治诉求，要求政府部门予以解决。社会有能力吸纳一些可能会被政治化的问题，我们称这一现象为“社会容纳政治”。考虑到调查样本代表香港年轻工人现时的需求构成，以及分化的资源网络可以用来满足需求的结构性安排，我们也可以说，这些需求的政治显著性相对偏低。

作为满足需求的一种结构性安排，分化的资源网络并非香港年轻工人获取资源的唯一方式。若“社会容纳政治”是香港政治稳定的主要原因，那么利用这些网络就必须被视为解决需求的唯一可取手段。获取资源的替代性渠道（特别是政府和社会上层）就必须被视为不相干的，甚至是不可取的方式。换句话说，“当一个人认为自己的目标取向行为与政治对象没有任何关系时，矛头便会指向非政治的对象”[9]，其行为亦没有政治意义。

我曾在其他文章指出，华人以家庭和家庭利益为重，不太在意政治行动的作用和意义。[10]港英政府奉行自由放任的经济政策，刻意不干涉华人社会的群体组织，以及极少介入香港的经济事务，都表明政府不会阻碍香港年轻工人自行解决需求。实际上，港人对政府的角色要求不高，主要是社会和政治稳定的守护者。如果政府在社会福利和收入再分配领域能起到更积极的作用，一定会受到社会基层的欢迎，但民众并不强烈要求政府这么做。当受访者被问及是否觉得政府有责任照顾普罗大众时，19%表示政府有“重大责任”，71.8%表示有“责任”，而仅3%表示没有任何责任。考虑到民众对政府的期望偏低，以及政府在过去10多年也开始向穷人提供社会服务（虽然微不足道），受访者对政府的看法还算正面，有0.3%的受访者认为政府很有意愿照顾普罗大众，37.5%认为有这种意愿，32.2%认为至少有一点意愿。一般来讲，迄今为止，港英政府的执政表现符合受访者对政府的角色期待。

同样地，受访者并不认为针对社会上层的政治行动是获取资源的可取渠道。香港是个开放的经济体，依附于国际市场，这一现实让很多港人相信，零和博弈的原则并不适用于香港。[11]社会上层的财富和地位并不被视

为源于经济剥削、强占社会基层应享有的份额。为探究这方面的问题，我们询问受访者是否认为，在香港，一个人要靠攫取他人的钱财才可以致富。答案颇具启发性：91.2%的受访者不同意这种说法，仅4.8%同意这种说法。因此，受访者对社会上层的敌对情绪极度微弱。事实是，很多香港工人都尊重靠自己努力致富的人。

在一定意义上，香港年轻工人已个体化（privatized），正如洛克伍德（Lockwood）所言，个体化工人的特征之一是，主要以金钱指标来看待社会关系，不认为社会或是被划分为高低等级不同的群体，或是被划分为相互对立的阶级。在个体化工人组成的社会里，个体间相互联结或相互分离，与其说是因为某种类型的社会交换，倒不如说是基于个体收入和财富的数量。[12]结果是：

> 权力不被理解为一个人对另一个人的影响力，而是一个人获得其他东西的能力，例如，购买力。社会地位也不意味着地位相同的人组成群体，分享类似的生活方式；社会地位完全被视为一种生活水平，有多少能力便可达到何等水平。一个人未必容易挣到足够的收入来达到特定的生活水平，因此进入不了那个更富裕的阶层；但除了收入，并没有其他社会阶层流动的障碍。[13]

香港年轻工人普遍相信自己在社会分层中的地位会变动，这种信念进一步增强了不敌视社会上层的态度，以及随之产生的以金钱来衡量社会分层的看法。[14]60%的受访者认为港人都有向上流动的社会机会，这种观点有利于消除阶级矛盾。

使阶级关系趋于缓和的另一因素是，社会上层人士的行为方式与受访者持有的角色期望相契合。当被问及富人是否有责任帮助穷人时，8.3%的受访者认为有很大责任，56%认为有责任。换言之，受访者对富人并没有很高的期望。数据亦显示，他们对富人并不表示特别失望。即使无人认为富人很有意愿帮助穷人，仍有19.9%的受访者认为富人有此意愿，36.5%认为至少有一点意愿。

当民众对政府角色和社会上层的认知有限，再加上普遍相信政府和社会上层已或多或少满足了社会的期望时，我们就可以理解为什么受访者解释其生活现状时，只是基于个人努力和从个人资源网络所能获取的资源了。不过，当被问及处于困境时应依靠谁的帮助时，受访者的答案有些令人迷惑。我们逐一询问他们或可动用的渠道时，75.3%的受访者认为应依靠家庭成员，64.6%认为是亲戚，70%认为是朋友，65.6%认为是志愿团体和慈善组织，67.9%认为是政府，34%认为是社会头面人物。这些数据说

明，在受访者的主观看法上，除社会头面人物，其他所有的资源获取渠道在理论上都重要。然而，之前的数据显示，受访者实际上很少依靠政府、志愿团体和慈善组织获取帮助。另外，我们在上文也已指出，港人仍有一些需求未获满足，但这种情况不知为何还能被容忍，而不多利用有关渠道的做法也相当难以理解。如下设想或可解释这个迷局，即将这部分数据视为反映受访者抱有微弱期望，这种期望源于他们从大众传媒和其他信息来源获知存在这些资源网络，但他们没有认真考虑，并从内心接受这是可以利用的资源网络。

为支持我们对数据中不一致情况的解释，可以借鉴一下其他信息。当被问及如何解释香港穷人的社会经济地位低下时，有11.3%的受访者归咎于“命运”，38.6%认为是因为穷人“懒惰”，22.8%认为是“社会大环境”造成的。当进一步问及穷人可以通过何种方式改善生活时，81.2%的受访者认为靠“自己的努力”，4.3%认为靠“子女的成就”，5.1%认为靠“穷人团结一致争取自己的权利”，2.4%认为靠“政府帮助”。当把所有数据都放在一起分析时，我们能相当清晰地看到香港年轻工人是如何看待哪些因素可以构成向上流动的社会机会的。如果民众不认为直接针对政府和社会上层的行动有助于获取资源以解决需求，那么很大程度上会排除用政治手段来达到目的。结果，政治的显著性会进一步降低。

阶级意识与对集体行动的认知

香港年轻工人的金钱取向，以及相信社会存在向上流动的机会，不可避免地使他们对阶级利益和阶级意识的感受不明显。我们在这里可以添加的观察是，在香港年轻人心目中仍占据重要地位的是，他们渴望当老板，这符合中国人传统的理想。通过个人努力实现向上流动，阻碍了阶级意识的形成。与此同时，经济的快速增长，以及年轻工人人均收入的提高，已使他们沿着社会经济阶梯向上攀升，与父辈相比，他们是“成功的”。其他社会的相关研究表明，经济的繁荣阻碍了阶级意识的形成[15]，在香港，这两种现象之间的逆向关系非常明显。意识形态分歧严重阻碍工会发展、工会四分五裂、家长式的雇佣关系，以及工人阶层内部受先赋和特定纽带（例如，宗族、宗教）的影响，这些因素严重地限制了阶级意识和阶级行动的发展。

工人阶级缺乏团结和积极性（过去几十年的低罢工率可资佐证）[16]是众所周知的事实。相对而言，数据给出的画面稍微令人惊讶。至少在主观层面，受访者认同工人的利益，也声称希望参加阶级行动以改善共同的利益。当被问到假设现在的情况是穷人已组织起来争取利益，他们会如何做时，46.6%的受访者表示会加入，13.4%表示犹豫不决。对工人身份认同的另一种描述是，65.7%的受访者更乐意看到邻居买得起彩色电视机，虽

然自己可能办不到，而不愿意看到一个陌生的富人挣到更多的钱。考虑到很多人会选择工友（特别是邻居）作为参照群体，上面这个结果就显得非常重要。[17]因此，79.1%的受访者指出，当通过比较，发现很多港人过得不如自己时，就会满意自己的生活。把这些数据结合在一起分析就会看出，受访者似乎知道自己和其他香港工人有着一定的共同利益。尽管如此，这种认知并不完全会在工人心中扎根，迄今为止，它只是很有限地转化为公开行动。考虑到受访者对社会上层的看法，承认工人的共同利益似乎并不必然导致他们对富人的敌视。

在解释受访者与政府之间的关系时，主观看法和行为方式的不匹配再次出现。一方面，受访者的主流看法似乎是希望有更多的“参与”，但很少转化为明确的行动。当被问及在过去是否采取行动，以反对不利于自身利益的政府政策时，88.5%的受访者表示没有。在表示曾采取行动的7.8%的受访者中，大多数看法都是关于鸡毛蒜皮的小事（例如，大厦维修、噪声污染等），采取行动的方式亦极为温和（例如，向报纸写信揭发，向相关政府官员投诉）。另一方面，在主观看法上，他们看起来更“积极”。例如，46.9%的受访者声称，若在未来他们的利益因政府政策而受损，就会采取行动。当被问及打算采取何种形式的行动时，56%受访者拒绝回答，说明他们仍不清楚可以通过哪些渠道向政府表达意见。至于有确定答案者，他们的选择可以分为以下几类：34.5%的受访者选择亲自接触相关的政府官员，22.4%选择通过大众传媒表达不满，8.5%选择从居住大厦的互助委员会和其他形式的非政府组织获得帮助，7.3%选择向港督或其他高级官员请愿，6.7%选择向市政局或行政立法两局非官守议员办事处寻求帮助[18]，3%选择公开表达意见或向电视台、电台、报纸爆料。

总而言之，在行为层面上，香港年轻工人与社会上层及政府的关系符合“社会容纳政治”精神，直接针对后两者的行动非常少。那些为数不多的行动本质上是个体化的，很少以集体行动的方式出现。然而，在认知层面上，我们可以看到，年轻工人的看法正在改变，虽然只是渐进的。他们越来越倾向于以集体行动的方式主张自己的权利，也逐渐意识到存在这样的渠道。这些主观倾向不会完全转变为政治行动，这也许是因为到目前为止，他们构建的社会网络仍有充沛资源，足以满足自己的需求，而政治行动带有更高的成本且存在风险，因此被当作次要选择。我们认为，社会容纳政治的机制将逐渐衰退。在未来，越来越多的资源需从政府那里获取，年轻工人的主观倾向也将促使他们进一步参与政治行动。

经济发展、社会基层的去政治化与政治稳定

在经济发展过程中维系政治稳定，绝不能轻视社会基层去政治化的作用。这意味着必须避免社会基层（在多数情况下，与社会的中上层相比，他们

并非经济发展的最大受益者）成为政治冲突的源头。特别是在很多发展中国家，社会基层的去政治化是经济发展的必要条件，因为期望他们能做出牺牲，甚至是被迫做出牺牲，才能释放资源，进而在经济发展过程中积累资本。我们可从规范与结构两个角度观察去政治化。

规范上的去政治化至少指3个方面：一，发展出意识形态共识；二，意识形态在现实政治的影响力减退，这相当于意识形态论述和政治实践在功能上分离；三，意识形态论述的显著性下降。[19]理论上，我们很难找到“去政治化”的规范概念有什么错误。然而，它所规定的条件很少能被满足。在大多数国家或地区，甚至是被认为已进入“意识形态终结”时代的国家或地区，意识形态差异盛行。[20]对那些看起来意识形态保持一致的国家或地区进一步深入分析通常会发现，所谓的意识形态一致，只是被强迫的一致。同样地，香港年轻工人在政治上不积极，不能被解释为他们认同统治阶级的意识形态，这种看法远不是事实。在香港，种族、文化、经济和意识形态差异比比皆是，我们无法寄希望于这样一个社会能依靠意识形态共识来完成对社会基层的去政治化，并因此巩固政治稳定。[21]

去政治化在结构层面具有更大的理论效用，其主要的理论假设是，去政治化是社会结构安排带来的后果，尽管社会上不乏政治现实的角力和意识形态的分歧，社会基层基本上处于去政治化的状态。去政治化是通过以下几种主要结构性模式和机制来实现的：一，强制；二，政治代表；三，受规管的政治参与；[22]四，通过精英参与政治，这种机制可以再分成两种，即联盟合作型[23]和主从关系型；[24]五，统治阶级作为利益代表。[25]这几种去政治化的结构模式只是粗略的、理想型的，现实世界里通常是几种模式结合在一起发挥作用。然而，香港的特别之处在于没有用上述任何一种结构安排来达到社会基层去政治化的目的。首先，这些去政治化的结构模式都是以政治安排的形式出现的，去政治化的运作原则就是剥夺社会基层参与政治过程的权利和需要。换句话说，政治制度有意侵入社会领域，以达到去政治化的目的。除强制模式（它故意不考虑社会基层的利益）外，其他几种模式都特意利用政治手段构建社会基层需要，并将其需要导入政治领域予以解决。与强制模式相比，其他几种模式通过诱使社会基层接受正统政治游戏的规则，试图在社会基层中建立一种认可接受现存政治制度的氛围，而这种认受性在相关社会是统治阶级保证政治稳定的重要条件。

然而，在香港，社会基层的去政治化走了另一条路。它与上述几种模式的不同之处在于，它以社会安排的模式出现。这种模式就是我们之前所说的“社会容纳政治”，在这种模式下，社会基层存在一个复杂、精细和高度分化的组织网络，这个网络有能力汇集足够的资源去照顾基层需求。结果，这些需求（因为华人社会基层的容忍能力强，这些需求的范围本来就不大）能被免于引导进入政治领域予以解决。通常，这种基层组织网络能

够涵盖很多小的群体，网络中的个人从事资源互换，并在情感上相互依赖。香港的政治制度不仅没有干扰社会领域的事务，反而精心算计，尽可能地提供条件促进社会领域进一步发展。

香港的政体和社会相互分离是容许社会容纳政治出现的基本结构特色，这就是说，联结政治领域和社会领域的作用机制是有限的，而有限的机制也无甚实效。在其他社会，分离的政体和社会会由一系列的正规安排（例如，政党、立法机关、选举制度等）予以联结，当然成功的程度各不相同。但在香港，能将社会基层整合进政体的正规结构安排实际上并不存在。那些号称可以起到这种作用的制度（例如，行政立法两局非官守议员办事处、市政局、民政司署）大都缺乏行政和法定权力，社会基层也很少利用它们。非正规的联结机制（例如，大众传媒、政府开展的民意调查、利益团体、与政府官员直接接触、请愿等）也没有做得更好。大多数有影响力的利益团体（例如，香港总商会、香港中华厂商联合会）旨在代表香港精英阶层的利益，与社会基层完全不相干。香港政体和社会的分离导致社会领域近乎自给自足，任何未被满足的需求亦难以脱离社会领域，进入政治领域。

为确保社会容纳政治的有效性，还需要其他关键因素，但在这里只能简略提及。香港精英近乎铁板一块，从而防止了部分精英因心生不满而动员民众以满足私利。迄今为止，精英和民众间没有明显的冲突，这是因为经济的开放性（因此排除了阶级利益以零和博弈的形式出现）、经济持续繁荣、人均收入提高、全民就业，以及通过个人努力可以有机会向社会上层流动。另外，在政治和经济领域，工会的角色受限，组织能力的疲弱不堪和自身的四分五裂让香港年轻工人难以有组织地进行集体行动。再者，年轻工人各自为政，分化为众多细小的资源互换网络，这些都不利于对他们进行政治动员，鼓动其参与政治。

结论

我们在本章已论证，通过“社会容纳政治”的机制，迄今为止，香港在经历经济快速发展和因此导致的社会经济不平等的同时，依然可以维持政治稳定。与其他导致社会基层去政治化的模式（主要以政治手段实现）相比，“社会容纳政治”取决于两种现象的共同存在，一种是政治领域相对“未开发”，另一种是社会领域相对“过度开发”，因此这是以社会手段达成的去政治化。社会容纳政治在香港是可能的，这主要取决于社会和政体的分离、统治阶级奉行不干预管治哲学、社会领域的资源充沛、经济繁荣，以及工人阶级难以被政治动员。社会容纳政治带来的后果是，社会领域的议题和需求不会通过政治手段予以解决。

从长远看，作为去政治化机制，“社会容纳政治”会越发没有实效。需要在社会层面予以解决的问题会增多，特别是在住房问题上，而社会用以满足需求的资源会消耗殆尽，因为社会中的基本资源网络（特别是家庭）在逐渐瓦解，向上层社会流动亦有助于个人意识抬头。根据我们的调查，香港年轻工人已认为政府应承担更广泛的职能，自己也会扮演更积极的政治角色，他们看起来已经在心理上做好准备，要进入政治竞技场，想在那里碰碰运气。过去10多年间，越来越多的积极知识分子和学生在社会基层成立组织（多以社区和街坊邻里为基础），为基层争取权益，这个事实告诉我们，联结社会和政体的桥梁正缓慢成形。在这个新生背景下，如果出现一场严重的经济衰退，而政府又拿不出措施予以纾缓，它肯定会陷入政治麻烦的漩涡。

章末注

1.Claude Ake，“Modernization and Political Instability：A Theoretical Exploration,”World Politics，Vol.26，No.4(1974)，pp.576-603；Samuel P.Huntington，“Political Development and Political Decay,”World Politics，Vol.17，No.3(1965)，pp.386-430.

2.Juan J.Linz and Alfred Stepan(eds.)，The Breakdown of Democratic Regimes(Baltimore：Johns Hopkins University Press，1978).

3.一个根据多项资料来源的香港本地生产总值（GDP，以固定价格计算）估算显示，1947～1948年及1974～1975年，香港GDP的年均增长率约是8%，人均GDP的年均增长率约是4.8%。在1961～1974年间，香港人均GDP的年均增长率是6.3%，发达国家和发展中国家的相关数字是3.6%和3.2%。H.C.Y.Ho，The Fiscal System of Hong Kong(London：Croom Helm，1979)，p.10.

4.功利家庭主义包含规范和行为双重倾向，即一个人把其家庭的利益放在社会整体、其他个体和群体的利益之上，而且这个人与他人和群体的交往都基于有利于其家庭利益的考虑。Lau Siu-kai，“Utilitarianistic Familism：The Basis of Political Stability,”in Ambrose Y.C.King and Rance P.L.Lee(eds.)，Social Life and Development in Hong Kong(Hong Kong：Chinese University Press，1981)，pp.195-216.

5.Ronald Hsia and Laurence Chau，Industrialisation，Employment and Income Distribution(London：Croom Helm，1978)，pp.12-14.

6.Ambrose Y.C.King，“Administrative Absorption of Politics in Hong Kong：Emphasis on the Grass Roots Level,”Asian Survey，Vol.15，

No.5(1975)，pp.422-439.

7.针对这个概念的全面分析，参见：K.N.Sharma，“Resource Networks and Resource Groups in the Social Structure,”Eastern Anthropologist，Vol.22(1969)，pp.13-27.

8.当然也有其他资源网络，参见：Larissa A.Lomnitz，Networks and Marginality：Life in a Mexican Shantytown(New York：Academic Press，1977)，pp.133-134.

9.Moshe M.Czudnowski，“A Salience Dimension of Politics for the Study of Political Culture,”American Political Science Review，Vol.62(1968)，pp.878-888.

10.Lau，“Utilitarianistic Familism.”

11.Talton Ray，The Politics of the Barrios of Venezuela(Berkeley：University of California Press，1969)，p.158.

12.David Lockwood，“Sources of Variation in Working-class Images of Society,”in Martin Bulmer(ed.)，Working-class Images of Society(London：Routledge and Kegan Paul，1975)，pp.16-31.

13.Lockwood，“Sources of Variation in Working-class Images of Society,”pp.24-25.

14.一般来讲，港人普遍接受从金钱的视角看待社会分层，社区领袖也不例外。例如，在荃湾（一个以工业为主的社区），有39%的社区领袖将居民分为穷人和富人，另有20%的社区领袖将居民分为雇主和雇员。Graham E.Johnson，Natives，Migrants and Voluntary Associations in a Colonial Chinese Setting(D.Phil.dissertation，Cornell University，1971)，p.248.另一项观塘区的入户调查也发现，逾半受访者（N＝1293）使用“赚多少钱”作为标准来划分港人。C.Y.Choi and Y.K.Chan，Housing Policy and Migration：Data-book(Hong Kong：Social Research Centre，The Chinese University of Hong Kong，1976)，pp.132-133.

15.Ray，The Politics of the Barrios of Venezuela，p.154；Richard R.Fagen and William S.Tuohy，Politics and Privilege in a Mexican City(Stanford：Stanford University Press，1972)，pp.138-139；Wayne A.Cornelius，Politics and the Migrant Poor in Mexico City(Stanford：

Stanford University Press，1975)，pp.166-200.

16.根据港英政府劳工处的年度报告，在1959～1977年，香港因劳资纠纷导致的损失工作日最低是1976年的4751，最高是1965～1966年的67156，是世界上损失工作日最少的地区之一。

17.W.G.Runciman，Relative Deprivation and Social Justice：A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-century England(London：Routledge and Kegan Paul，1966).

18.市政局是一个公共机关，由选举产生的议员和委任议员组成，在香港岛和九龙提供有限的市政服务。大约一半的市政局议员由选举产生，但选举权被限制得极窄。行政立法两局非官守议员办事处是非政府的公共组织，处理公众投诉和听取市民建议，但没有正式的法定权力。

19.Ulf Himmelstrand，“Depoliticization and Political Involvement：A Theoretical and Empirical Approach,”in Erik Alldart and Stein Rokkan(eds.)，Mass Politics(New York：Free Press，1970)，pp.64-92.

20.Chaim I.Waxman(ed.)，The End of Ideology Debate(New York：Funk and Wagnalls，1968).

21.在一定程度上我们可以说，香港工人和统治阶级的意识形态差不多，只不过这种共识没有太大意义，因为当中包括一些大家共同认为重要的物质基础（尤其是金钱）、家庭与个人奋斗所需的稳定与和平的社会政治环境，以及人们应自力更生、依靠自己及其社会网络满足个人需求的观念。后两点为民众所认同，倒不是因为这是他们的终极性价值，而是具有满足其物质需求的工具性价值。因此，这种最低程度的意识形态共识，与整个社会各方面意识形态的差别相比，是微不足道的，并不能因为有这些共识，就能保障社会和政治稳定，或使年轻工人对政治沉默。与此相反，这些事情能够实现的前提是，社会结构有能力满足民众的需求。如果这种社会结构发生变化，民众无法再通过它来满足需求，那么社会就会出现失序，低下阶层会成为政治活跃分子，这些意识形态上最低程度的共识也会被打破。

22.James M.Malloy，“Authoritarianism and Corporatism in Latin America：The Modal Pattern,”in James M.Malloy(ed.)，Authoritarianism and Corporatism in Latin America(Pittsburgh：University of Pittsburgh Press，1977)，pp.3-19；Kenneth P.Erickson，The Brazilian Corporative State and Working-class Politics (Berkeley：University of California Press，1977).

23.Arend Lijphart，The Politics of Accommodation：Pluralism and Democracy in the Netherlands(Berkeley：University of California Press，1968)；Arend Lijphart，Democracy in Plural Societies：A Comparative Exploration(New Haven：Yale University Press，1977)；Val R.Lorwin，“Segmented Pluralism：Ideological Cleavages and Political Cohesion in the Smaller European Democracies,”Comparative Politics，Vol.3，No.2(1971)，pp.141-176；Ian Lustick，“Stability in Deeply Divided Societies：Consociationalism versus Control,”World Politics，Vol.31，No.3(1979)，pp.325-344.

24.Carl H.Landé，“The Dyadic Basis of Clientelism,”in Steffen W.Schmidt et al.(eds.), Friends，Followers，and Factions：A Reader in Political Clientelism(Berkeley：University of California Press，1977)，pp.xiii-xxxvii；Jean Grossholtz，Politics in the Philippines：A Country Study(Boston：Little，Brown，1964)；Arturo Valenzuela，Political Brokers in Chile：Local Government in a Centralized Polity (Durham：Duke University Press，1977).

25.Henry Bienen, Kenya：The Politics of Participation and Control(Princeton：Princeton University Press，1974)，pp.39，193；Nelson Kasfir，The Shrinking Political Arena：Participation and Ethnicity in African Politics with a Case Study of Uganda(Berkeley：University of California Press，1976)，pp.282-283；Raymond F.Hopkins，Political Roles in a New State：Tanzania's First Decade(New Haven：Yale University Press，1971).

---

1. 本文与何锦晖合著，原以英文发表，刊于Lau Siu-kai and Ho Kam-fai，“Social Accommodation of Politics：The Case of Young Hong Kong Workers,”Journal of Commonwealth and Comparative Politics，Vol.20，No.2(1982)，pp.172-188.

第2章 城市化与工业化背景下的华人家庭主义注

过去有关华人家庭和亲属关系的研究存在过度偏向乡村和传统的不适当特征。出现这种偏向是因为，通常在乡村和传统的背景下，我们才可以找到华人家庭主义最全面的表现和发展。但无论怎样解释，城市化和工业化背景下的华人家庭主义仍然是一个未开发的研究领域。例如，引起我兴趣的两个主要理论问题是：城市化和工业化背景下，华人家庭主义的内容是什么；它如何与乡村及传统背景下华人家庭主义保持连续性。近期，香港出现不少有关城市区域华人家庭主义和亲属关系的研究[1]，主要分析了华人家庭主义的组织特征（例如，权威体系、决策模式、配偶和兄弟姐妹之间的关系、财产所有权等）。这些研究的发现既零散，亦缺乏理论上的综合。城市化和工业化背景下华人家庭主义的规范意义，至今没得到任何系统或全面的学术重视。这个重要领域的研究主题包括：家庭作为集体单位的应有规范、情感上和认知上对家庭的认同、个体对家庭责任和义务的认知、家庭与社会政治更宏大背景之间的关系，以及家庭成员之间理想的关系结构。虽然现在针对华人家庭的学术研究几乎涉及所有重要领域，并有一些粗略反思，但很不幸，能够全面且很好地理解华人家庭的研究并不多。

基于我之前调研的数据以及其他人的研究[2]，本章尝试系统地描述并解释香港华人社会中家庭主义的内涵，同时使用了描述、阐释、综合与解说的方法。文中不时出现实证研究的细节，但仅属次要，其主要目的是尝试提供一种宽泛的、系统性的理解。虽然香港仅代表了华人家庭主义在特定的城市化和工业化背景下的情况，但中国家庭早晚要面对这些发展所带来的变化。尽管如此，如果我们仔细分析这个社会的独特性质，还是能对华人家庭主义原动力有丰富理解的。

香港是位于中国东南角的一片地域狭小的英国殖民地，“二战”后经历了奇迹般的经济发展。对香港家庭主义而言，“功利主义”是最恰当的描述。在描述此基本要素后，我论证的要点是，功利主义和传统家庭主义确实是华人家庭主义在不同结构条件下的两种表现。因此，它们只是程度上有差异，而非种类不同。我在本章结尾讨论了有助于香港出现功利家庭主义的结构性条件。

功利家庭主义的内涵

功利家庭主义是抽象出来的理论解说，过程如下：通过描绘香港大多数华人居民的规范和行为特征，我们抽象出一套相对一致的规范和行为倾向。

事实上，功利家庭主义可以被视为一种在香港社会占主导地位的文化规范。

本质上，功利家庭主义可以被定义为个人的规范和行为倾向，即把自身家庭利益放在社会利益之上；也可以被定义为这类人的组织和群体倾向，形成组织的特征是，提高自身家庭的利益是第一要务。而且，在所有家庭利益中，物质利益的考虑比所有非物质利益优先。在家庭组织内部，功利主义的考虑相当显著，特别是涉及家庭组织边缘的成员，他们与核心成员的情感和礼仪联系相对松弛。家庭组织内的功利主义考虑通常表现在强调家庭成员之间的经济独立，以及在“征召”边缘成员进入核心范围时的标准上。事实上，在挑选边缘成员时有一定的自由度，不仅意味着在过程中允许考虑功利家庭主义，也意味着香港华人家庭组织大小的变动相当频繁，因为潜在的边缘成员既可以被接纳进来，也可以被排斥在外（偶尔核心家庭成员的身份也可能被取消，或者不把成员身份给予想嫁入家庭的潜在成员）。成就也可以作为挑选新成员的标准，由此降低成员身份附带先天资格的特征。通过这种模式建立起来的家庭组织，可以让香港华人以灵活宽松的方式组织自己的主要圈子，以适应看起来远非友善的社会环境。

值得注意的是，我有意在定义上使用“家庭组织”这一概念来代表功利家庭主义的组织化特征，而非更普通的“家庭”一词，原因是在我看来，家庭组织（其中包括我们一般理解的家庭）在香港华人圈子中是一个有社会意义的重要组织实体，它是通过家庭纽带、亲属关系以及拟亲属关系绑在一起的个人集合。在本章，它意味着对某些人而言，家庭成员身份不是基于血缘或姻亲关系，而是被核心成员（这些成员通过血缘或姻亲关系紧密相连）接纳的结果，因此具有一种特殊的家庭成员身份。

更精确的表述是，家庭组织通常包括四类人，虽然从经验看，不会涵盖全部。首先，组织的核心是那些关系最亲密的成员，通常包括本人、父母、配偶和子女，以及兄弟姐妹。事实上，核心成员赋予家庭组织团结一致的力量和身份认同，因为正是他们才能接纳其他成员进入。接纳的标准通常采用如下方式：吸收成员后形成的家庭组织会服务于核心成员的利益。当然，这并非意味着他们有不受限制的自由来挑选哪些人可以加入。至少，潜在成员有不加入有关家庭组织的自由。亲属规范是社会公认的用以确立“理想”亲属关系的标准，它给接纳程序带来另一层限制。例如在香港，一个人对待自己的父亲不能像他的表兄弟对待他的父亲那样。一般来说，吸收成员从近亲到远亲，再到非亲属，自由度会随之提高。近亲包括个人及其配偶的父母和兄弟姐妹、姑姨、叔舅、侄子、侄女、外甥、外甥女，以及祖父母、外祖父母。但应注意的是，在香港，人们对于何为近亲并没有一致看法。接下来是远亲，包括大量与核心成员有亲属关系的人，他们和核心成员的关系比近亲更远一些。最后，非亲属代表了更大量的潜在家

庭成员。因为他们与家庭组织的核心成员并没有直接或间接的亲属关系，所以我们能想到的社会上任何人都有资格进入这个组织。然而，最可能被接纳的是密友、户主的同宗、户主或其配偶的老乡（因此可能说同样的方言）以及近邻。远亲和非亲属通常被视为家庭组织的边缘成员，其家庭成员身份不如核心和近亲成员那般稳固。

这似乎意味着有关社会现象相对新颖。尽管如此，"所有家庭成员"（用广东话讲就是"一家人"）的表述在目前背景下最接近家庭组织的含义，虽然这个词通常用于描述一个人同其他家庭成员（视他们为同一个家庭的成员）的亲密关系，而不是作为一个"社会学"词汇来定义一种特殊的社会组织。下文将详细论述功利家庭主义的内涵，并用实证证据来验证我的分析。

第一，以家庭利益为首。香港华人把家庭利益放在其他社会利益之上，这一点非常明显。极低的社会参与度是一个例证。例如，我的调查发现，仅19.6%的受访者加入了任何类型的社会团体（例如，宗亲会、同乡会、文化团体、工会等）；即使参加，他们也大多表现出不甚积极的姿态。在香港，社会公德水平很低，经常有人违反公共规则或挪用公共资源来满足自己和家庭组织的需求。道德领袖和大众传媒总是抓住华人迷恋家庭利益的机会进行批评，并以此作为武器，讨伐华人缺乏公共精神。在香港，不仅中老年人认为家庭组织具有压倒一切的重要性，年轻人也普遍持这种观点。[3]

第二，以社会政治背景作为追逐家庭利益的竞技场。与首先保障家庭利益紧密相关的是港人对社会政治环境的看法。他们认为，社会政治环境无非是其个人和家庭组织积极追逐最大利益的领域。因此，人们通常是消极适应目前的制度框架，对积极改变社会秩序的做法不以为然，特别是此举会导致社会稳定的崩溃瓦解。[4]要尽可能避免与家庭以外的人发生冲突和制造麻烦，即使可能令家庭利益受损。[5]政府主要被当作政治和社会稳定的守护者，只有这样，家庭才能在和平的环境下正常运作。[6]家庭和个人的失败与困境，通常不是从社会和政治的角度解释，而是归咎于个人和家庭不够努力或缺少运气。民众普遍认为，如果希望改善未来生活，很大程度上要依靠积极努力的工作和时来运转。[7]所有这些事实都表明，香港华人间弥漫着社会和政治上的无力感与疏离感。这种状况进一步强化了港人首先要保障家庭利益的意识，以及对社会与政府采取怀疑甚至略微敌视的态度。

第三，塑造家庭内部关系时的功利主义考虑。一般来说，与世界其他地方的大多数家庭一样，香港华人家庭和家庭组织也是寄托情感的社会单位。尽管如此，在家庭成员间的关系中，功利主义的考虑极其重要，尤其针对那些处于边缘地位的成员，这通常会导致家庭成员间异常重视互助的规

范。虽然家庭组织提供的服务和帮助能够并经常扩大到不给予回馈的成员（也许那些核心成员和近亲除外），但多数情况下，这类帮助被视为长期投资，希望日后会有回报。当然，无私的帮助也并非完全不存在，上文仅突出了家庭组织成员内部互惠交换（尤其是经济上）的重要性。米切尔（Mitchell）比较香港和东南亚其他国家或地区后指出："华人，尤其是港人，倾向于与亲属保持最低限度的社会交往，但最大限度的经济互惠。"[8]米切尔的调查数据还指出，香港很多成年人相对较少探望住在同城的父母。那些不与父母同住的受访者中，26%的男性和36%的女性表示探望父母的频率少于一月一次，或者根本从不探望父母；35%的男性和32%的女性表示每个星期会探望一次或多次。然而，与此同时，仍有父母一方在世的已婚男性中，65%表示会赡养父母，女性则是44%。[9]

在中产阶级的华人家庭中，也有向家庭成员提供金钱帮助的例子。美孚新村（一个中产社区）的家庭中，几乎有同等的互惠和金钱协助。罗森（Rosen）的研究发现："香港似乎没有借贷公司，这并不意外，因为在家庭往来中，金钱上的帮助仍是一个重要的组成部分。帮助的形式多种多样，可以是未来一起负担租金和按揭贷款，也可以是每月定期资助老人、小孩或其他有需要的亲属。"[10]

一个人有责任在经济上帮助自己的家庭成员，香港的年轻人也接受这种规范。钱尼（Chaney）和波德莫尔（Podmore）曾进行调查研究，其中有两个问题的回应与此直接相关。问题一是："你是否认为一个人应该借钱帮助自己的兄弟，哪怕这样做会让他和自己的家庭蒙受经济上的损失？"回答"应该"的受访者占比是81.5%，而回答"不知道"和"不应该"的分别占8.7%和9.8%。问题二是："假如父母向你借钱去买一样对他们重要的东西，而你需要为子女缴纳学费，你会怎么做？"同样地，79.9%的受访者回答"会借"，12.4%回答"不知道"，7.7%回答"不借"。[11]尽管香港的年轻人与年长者在如何看待家庭规范上有很多不同意见，但是这种经济互助的规范价值观深深内化在他们的意识中。[12]

经济互助对于维系家庭组织的团结来说有关键作用。一项研究发现，家庭拥有物业是普遍现象，事实上，大多数香港家庭都是如此。家庭内部的经济合作（尤其是以共同注资的方式）也是普遍做法。因为所有社会经济阶层均如此，那么这"不一定是经济需要的结果，而可能是文化价值观的表现"[13]。强调家庭成员之间有经济互助义务，即使家境相对富裕的本地领袖也不例外。约翰逊（Johnson）曾描述在一个工业社区中，本地领袖对孝顺重要性的看法："仅有11人（12%）表示他们的子女没有赡养父母的义务，仅有16人（18%）表示子女没有赡养祖父母的义务。"同时，"与更普遍的文化要求（例如，服从和尊敬父母）相比，对年迈父母提供金钱协助被视为子女（尤其是男性）极端重要的责任"。[14]

需要注意的是，上述证据主要涉及家庭组织中核心成员和近亲之间的经济往来行为。与远亲和非亲属之间的经济往来虽不常见，但仍重要。至少，远亲和非亲属能否与家庭组织的核心成员形成经济互惠，是他们能否被接纳进入家庭组织的主要标准。香港至今没有深入探讨家庭核心成员和边缘成员之间的经济互惠的相关研究。单从印象看，我们很容易假定这种情况存在。一项于1978年进行的香港年轻工人研究为这个假定提供了证据。在373个年轻工人样本中，研究者发现，家属（包括远亲）、朋友和工友是工人们在需要帮助时的主要援助力量。[15]如果在年轻工人中这种情况很普遍，那么可以预料的是，在中老年人中，应存在更多家庭组织核心成员与边缘成员之间经济往来的现象。

在构建家庭成员关系时，经济互助的重要性远高于非经济事务。我的调查证实，不到一半的受访者表示与不同住的家庭成员维持紧密的联系（与近亲和远亲的来往更加稀少）；然而，60.5%表示曾接受家庭成员金钱或其他形式的帮助，73.3%表示曾以金钱或其他形式帮助过家庭成员。至于近亲和远亲，无论是接受还是提供金钱帮助，数额都非常小，这意味着只有少数亲属被接纳进入家庭组织。此外，从受访者对以下问题的回应可以看出，在家庭成员的人际交往中，非经济事务并不重要。这个问题是：如果他们的家人与外人发生争执，他们是否会提供支持？仅16%的受访者表示会支持，70.9%表示视情况而定，而11.6%明确表示不会支持。因此，除经济上的联系，香港华人家庭成员之间的其他联结纽带（包括情感）似乎都很脆弱。

第四，家庭不再具有赋予家庭成员社会地位的作用。家庭成员之间的经济联系极端重要，与功利家庭主义的另一主题密切相关，即家庭不再具有能带来社会地位的重要意义。从另一角度看，提升家庭社会地位，已不再被视为很值得做的事情；增强家庭荣誉感，也不再是个人行为的主要动机。如果这种情况对家庭来说属实，那么对家庭组织有更大影响。当被问及在香港身为子女有没有责任提高家庭成员的名誉和地位时，46.2%的受访者态度相当淡然——“有些责任”，而30.5%则回答全无责任。同样地，家庭中其他成员赢得的声望似乎也不能增强受访者的荣誉感。当被问及是否会因为家庭成员的成功而分享光荣时，63.1%的受访者表示不会。这些数据显示，家庭（以及家庭组织）不再具有赋予家庭成员社会地位的作用。祭祖虽在一定程度上仍普遍，但明显地，其作为整合家庭和家庭组织象征仪式的重要性在降低。[16]

第五，带有功利主义接纳家庭成员和家庭组织边界的模糊性。重点强调家庭组织成员间的功利主义关系，意味着接纳新成员和排斥其他符合资格（根据血缘和联姻）成员可用更变通的方式进行。特别是针对边缘成员，这种接纳和排斥的简便易行尤其适用，因为核心成员是经过深思熟虑才决

定挑选他们加入家庭组织的。由于成员身份灵活变动，所以家庭组织的范围会变化很大，这取决于可获得的人力和资源，以及核心成员能够成功扩大群体的能力。

家庭组织的实际大小仅能粗略地从成员的空间分布反映。香港住房短缺且狭小，不可避免地导致家庭和家庭组织的成员分散居住。1976年中期人口统计发现，60.2%的香港住户属于核心家庭。[17]尽管如此，家庭的组织结构并不能显示其社会文化功能和效能的大小。米切尔指出："华人中没有太多的大家庭（包括联合家庭和主干家庭）这个事实并非特别重要，因为居住单位并非家庭实力和成员间相互提供服务的关键所在。"[18]香港地域狭小意味着无论家庭成员居住得多么分散，只要他们想维持联系，就能做得到。在香港，构建家庭组织时，人们有意识地采纳功利理性主义的元素，特别是针对那些不属于核心家庭的个人。

在接纳家庭成员的过程中，有几个特点值得注意。第一，通过血缘和联姻与核心成员产生关系的个人中，家人最重要，例如，父母、配偶、子女和兄弟姐妹。当问到受访者如何看待与父母、配偶、子女、兄弟姐妹的关系时，回答"很亲切"的分别有73.1%、76.5%、75.3%和59.5%。此外，视近亲和远亲也属于"很亲切"关系的分别是12.9%和3.1%。由此可以看出，近亲和远亲并非家庭组织可以自动接纳的成员，如果想加入，必须由核心成员挑选。第二，兄弟姐妹的概念被扩大到可容纳更异质的群体，这些人可能包括同宗（姓氏相同）、同乡（语言相通）。第三，除血缘纽带，姻亲关系通常也被用作接纳成员的标准。事实上，对很多香港华人来说，从姻亲获得的帮助和服务非常重要，而这些姻亲通常最亲密，这一点甚至对中产阶级华人也真实存在。罗森曾做过香港中产阶级邻里关系的研究，他指出："在香港，因为居住的模式，发展双边关系是令传统亲属网络社会化的最明显做法。几乎每个案例（这些案例中，妻子一方的父母及/或兄弟姐妹均生活在香港）都存在大量相互探望。甚至在公婆与小夫妻同住的情况下，这种情况都真实存在（虽然双方父母很少以社交形式见面）。"[19]另外，罗森还注意到："居住模式的灵活性在增强；选择与外围家庭成员联系在增加，以及不再严格坚持父系家庭规范；家庭成员地域分布广泛的可能性在增强，威胁到家庭联系，因为家庭以就近居住为基础。"[20]第四，与核心成员没有血缘和姻亲关系的人也可以成为家庭组织的成员，他们通常是核心成员的朋友。然而，"亲属"这个词在香港具有足够的灵活性，可以容纳这种友谊关系。为额外强化这种做法，可以利用拜把子将关系正式化。通过法律认可亲属关系（最普遍情况是养父母和养子女间的关系）也是广泛应用的策略，接纳朋友进入家庭。在香港市区，我们很难估计有多少人利用这种方式形成亲属关系，但坊间印象是相当普遍。一项在元朗（一个经历了快速社会经济变迁的新界社区）进行的研究可以提供粗略数据："元朗460位接受调查的中学生中（年龄中位数为17），有27%表

示至少有一位拟亲属，可以反映出拟亲属关系的大量存在。”[21]在最可能被接纳的朋友中，最突出的是邻居和工友，他们可以向核心成员提供经济或其他形式的帮助。朋友作为潜在家庭成员的重要程度可以通过以下事实显现：受访者中，认为密友和自己关系很亲切的（15.8%）多于认为近亲（12.9%）或远亲（3.1%）和自己关系很亲切的。

挑选希望能有互动和亲近感的人作为亲属，以及宽松和模糊地解释“亲属”这个词，以便无差别地接纳外人，很大程度上是因为功利主义的考虑，而这种考虑又取决于核心成员身处的社会环境。当这些因素改变时，家庭组织的边界也会随之改变，因此家庭组织的组成永远处于流动和不固定状态。尽管如此，因为家庭组织的基点通常是核心家庭，香港华人的社会秩序因此得以维系，即使家庭组织的边界重叠（因为一个家庭组织的边缘成员，可能是另一个家庭组织的核心成员），并且会随着时间而改变。

第六，家庭内部权威的稀释和平等主义的兴起。由于很多成员被接纳进入家庭组织是因为对核心成员有用，所以家庭组织内的关系倾向于表现平等主义。当然，这并不意味着家庭组织内部没有权威等级之分，但至少在成年成员中，父权主义和威权主义并非规范关系的唯一手段，甚至青少年也可以参与决策。[22]例如，已工作的女儿会给家庭带来收入，因此也能参与和自己有关的决策。[23]然而，与一些西方国家相比，我们还是可以说，香港的家庭仍相当专制，父母的权威仍普遍存在，虽然强度已被稀释。

功利家庭主义是特殊环境下的华人家庭主义

对于沉迷于传统华人家庭主义“士绅”特征的学者而言，功利家庭主义原则呈现出一种全然不同的家庭风貌。在一定程度上，过去对华人家庭和亲属关系的研究应受到批评，因为那些研究总是用一种不考虑特殊性及理想主义的视角看待华人家庭主义，没能考虑其变异形式，而这些形式甚至在乡村的传统家庭中都存在。[24]无论何时，当要解释这些变异形式时，通常都基于规范价值观和文化差异。因此，我们会发现，总是诉诸文化将无法解释很多现象。例如，像科恩（Cohen）强调的那样，在台湾的盐寮地区，不少农民家庭属于在其他很多地区并不普遍的联合家庭，这一现象可以轻易地挑战传统文化的解释力。

近期实证研究不仅揭示了在乡村[25]和经历了早期工业化的城市环境下[26]华人家庭主义的一些主要变异形式，还成功展现了结构主义在解释这些变异时的效用。虽然研究数量不多，而且仅针对香港和台湾，但已能令我们在认识传统华人家庭主义上有“质的飞跃”。

我们从这些实证研究中得悉，传统华人家庭主义的组织和规范特征会随着结构条件的不同而有所差异，差异的范围和程度在不同家庭主义成分上又

截然不同。组织上的变化可能比理想标准的变化更快，而不同的组成成分可能自行改变（在有限范围内）。华人家庭可以被分解为几个部分，各自的变化可追溯到独立或重叠的结构性因素上，之前关于华人家庭的研究已模糊认识到了这一点。库普（Kulp）的研究即是例证之一，他把家庭分为自然、家族、宗教和经济四类。[27]弗里德曼（Freedman）区分了华人家庭中的"贫穷"和"富裕"发展循环[28]则是另一例证，其重要意义只是近期才被发现，系统和全面的比较研究也刚刚开始。科恩对于家产、经济活动和组织的区分，代表了这一领域的理论创新尝试。[29]

这些实证研究显示，即使我们仍有可能讨论乡村及传统环境下理想类型的华人家庭主义，其内容只能以一般化的词汇描述，在用来理解具体的现实世界时有局限性。进而，对现实进行理想类型的描述时也会忽略整体现象，如果这些现象没能进入理想类型的范围，例如华人家庭中个人之间和组织之间不停地对立冲突。[30]最后，华人家庭在组织模式上的变异也引发了我们的思考，家庭的传统意识形态除了被士绅阶层吸收外，是否也会被普通华人内化？内化的程度会有多深？

事实上，在某种结构性条件下，乡村及传统环境下的华人家庭主义展示出与功利家庭主义要素非常类似的特征。虽然近期的实证研究并没提供足够的数据让我逐条比对传统家庭主义"非传统"表现和功利家庭主义的特点，但我还是可以挑选出一些要点进行比较。

在中国乡村，家庭和亲属纽带的情感至上特征并未阻止与非亲属合作，共担风险和受益。在参与这些活动时，血缘和姻亲的关系不再显著，取而代之的是培育出的超越家庭和亲属关系的非亲属关系。[31]接纳非亲属进入家庭组织，并带有功利家庭主义的工具主义考量，属于同一种社会策略。

功利家庭主义认为，家庭利益和社会利益是分离的，因此并不强调个人对社会的责任，一个人承担义务的出发点和落脚点都是其家庭。在中国乡村，尽管文化规范的要求走向对立面，但社会利益和参与通常被忽略，甚至为人所不齿。一项对华人家谱所列家规的内容分析揭示，家规强调个人诚实正直、家庭繁荣、家庭和谐，以及通过扩大家庭利益实现宗族团结一致。[32]与亲属之外的个人和组织接触，被限制在最低水平。家规的目的是追求一种理想类型的个人特性，它甚至只与家庭紧密相连，而很难期望家族在社区生活中扮演积极角色，更不用说处理政治事务。

我们发现，虽然并未在实证研究中得到详尽阐述，但功利主义考虑常用于构建中国乡村家庭的人际关系。甚至祭祖（这一传统华人家庭主义的仪式根基）也涉及功利主义考虑，祭祖仪式、相信从先人获益、与先人的恩怨情仇，这在很大程度上都作为构建人际关系的条件。[33]与祭祖重要意义密切相关的是，人们会感到有义务提高家庭声望，并强化与其他家庭成员的

情感认同。功利家庭主义不重视提升家庭社会地位，以及接纳家庭成员时的功利主义考虑，与乡村及传统环境下的华人家庭主义只是程度有异。

我们还必须检视对传统家庭主义的正统看法，例如，家庭由未被稀释的父权主导。事实上，权力和权威不同，差别就在于经济权力可以掌握在年轻人和有能力的人手中，而仪式性的权威一定要由家族长老控制。当家庭发现身处受敌视和威胁的环境时，父权会更进一步受到侵蚀。[34]

因此，功利家庭主义与乡村及传统环境下的华人家庭主义并没有质的差别，必须被概念化为华人家庭主义的适应性改变，即适应一套特殊的结构性条件，而这是由香港的城市化及工业化带来的。

有利于功利家庭主义出现的结构性条件

对香港华人社会产生功利家庭主义来说，有3个结构性条件极为重要，它们之间互相关联，共同构成香港社会的特征，并可以用来解释大量个别的社会现象及个人行为。

第一个结构性条件是华人移民及其倾向。香港自1842年割让给英国后，居民主要由移民组成，其中很多是中国难民，尤其在近几次难民潮中，大量难民移居香港。1949年新中国成立前，移民通常以不定期、时起时落的方式涌入，这在很大程度上是受中国内地发生的事件的影响。[35]大多数移民并不想永远定居在香港，一旦政治动荡结束，或积累了足够财富，可以在家乡过上体面生活，就会回去。后一个因素并不适用于因国共内战和新中国成立而逃到香港的难民。[36]

最大的一次难民潮发生在1945～1950年，这一批移民群体的规范倾向和组织经验与解释功利家庭主义的生成最为有关。与香港历史上大多数华人移民一样，这些难民多为求财。海斯（Hayes）在描述更早期的华人移民时，曾给出如下评论："追求财富一直是港人的共同目标。这个目标从西方和中国内地吸引了几代商人来港。香港也总是能为有才能者提供发挥空间，广东以盛产人才闻名。几个世纪以来，在别人的眼中，广东人爱财，对财富的追求胜过一切。"[37]伴随着移民的强烈经济动机的是他们对政治的严重反感，尤其是那些曾在中国内地的政府任职，或是与国民党政权有关的人。[38]宽泛地说，移民和难民是自愿涌入香港，倾向于远离政治。殖民政府进一步强化了他们对政治的冷漠，它的做法就是让所有"不幸"有政治抱负的华人不能从政。结果是，经济上的激励日益凸显，并受到战后经济腾飞的支撑。

华人移民本身的组织特征促使他们强调经济上的功利主义，不重视社会对家庭威望和地位的象征性奖赏。那些来自中国内地城市化及工业化中心

（例如，上海）的人只是少数，他们也习惯于相互间激烈的经济竞争，旨在提高自己家庭的利益，大部分人也曾经有此竞争经历，虽然原因极为不同。大多数移民来自广东省（确切地说，来自珠江三角洲地区），在那里，商业化、外国商品入侵、农地自有率低、乡村贫困、人口压力、土匪猖獗、社会不安定是过去一个多世纪的常态。生存竞争激烈且无情，广东移民也带来了他们适合竞争的生活习惯。一旦到了香港，与家乡的道德纽带便被斩断，他们就不再受传统道德规范制约。因此，移民更不会仅为保留或提升家庭荣誉与声望而自缚手脚，因为其家乡也在经历剧烈社会转型，家族威望标准已成疑。如果一个人根本不关心或尊重自己的家族声望，那么要求他关心在香港家庭的社会地位，难免过于勉强和不切实际。移民相互间和对社会整体缺乏责任感，催生了高度的政治和社会疏离，他们也倾向于用功利主义考虑来建构人际关系。

香港在1945～1950年的移民潮有一种不寻常方式，这种方式对家庭内的关系有长期影响，也稍微不同于1945年之前的移民潮。在“二战”之前移居香港的家庭都是计划周详和安排得当的：“首先是能干的年轻人，随后是其年幼的兄弟姐妹，他们能够尽早学习如何谋生，帮助家庭在商业竞争中崭露头角。需要赡养的亲属最后来港，定居于此。”[39]这种流动特征不会令家庭关系过于紧张，能让原始理想的亲属关系保持完整。1945年之后的家庭移居计划并不周详，通常还包括家庭关系的急剧破坏，因为不断出现的突发事件以及个人安全得不到保障，从而把道德规范连根拔起。[40]家庭流动的无序性导致亲属结构变得脆弱、支离破碎乃至四分五裂，这使得用“亲属”词汇来规范人际关系变得不可行。家庭也难以强制家庭成员遵守亲属之间的义务。在挑选亲属作为家庭互动对象上，父权主义的重要性在减退，通过运用模糊的亲属标签接纳非亲属进入家庭组织变得可行。

第二个结构性条件是制度不足和家庭成员相互依靠的需要。战后移民涌入的香港是英国的殖民地，奉行自由放任的资本主义经济哲学，制度架构主要是为了维护法律与秩序，以及为资本主义经济活动提供合适的环境。这些因素与香港经济高度依赖国外市场的事实结合在一起，过去如此，现在亦如此，这意味着客观和主观的经济不稳定是殖民地常态，社会缺乏制度安排，只在有需要时提供支持和协助。

在这样一个制度真空中，华人家庭在照顾新移民上扮演了重要角色，我们可从1945年以后香港能接收大量难民清楚看到家庭制度的功能。巴尼特（Barnett）创造了一个新词“社会渗透”[41]用于描述难民（无论是个人、家庭，还是小群体）在香港通过家庭制度维持生计的过程。他说：“很难估计有多少失业或兼职的难民亲属和朋友得到个人关系网络中较富裕成员的接济。帮助的形式可以是直接提供金钱，也可以是提供工作，两者之间很难划清界限。结果是，在其他社会可能成为公共负担的大量人士，在香港

则顺利融入社会，外人也不觉得困难。”[42]“社会渗透”的结果是，涌入香港的难民没有导致社会无序，并且家庭成员对互助（尤其经济方面）的需求令他们更重视彼此的功利主义关系。在大多数情况下，因为可获得的资源并不足以让所有亲属都能分一杯羹，也因为每个家庭单位倾向于接纳新成员以扩大自己的资源基础，那么挑选外人加入家庭组织，以及赋予“亲属”这个词独特含义以覆盖非亲属的人士，成为自然的结果。

制度不足至今仍是香港特征。虽然政府和其他公共组织（特别是志愿团体）为解决工业化和城市化带来的问题，设立制度、增拨资源，已些许改变这个特征，但香港的社会保障短缺（例如，养老金、老龄补贴、失业保险、社会救济，以及其他西方国家的基本福利）与社会设施不足（从就业服务到幼儿看护）巩固了功利家庭主义及其职能持续的生命力，它可以服务香港华人，尤其是那些资源基础有限的人。

第三个结构性条件是社会经济发展。香港的工业化和城市化进程几乎扫清了传统家庭主义可蓬勃发展的结构性条件，最具抑制作用的因素包括：缺乏共有的土地，很多社会服务由公共机构（尤其是政府）承担，个人的地域和社会流动，个人（特别是年轻人和女性）可以在经济和社会上独立自主，以及亲属分散居住（很多人住在内地）。

此外，考虑到现代化相对较晚才出现，因此香港华人普遍存在的家庭主义文化基因还很强。在殖民统治下，华人被排斥在政治之外，家庭组织因此成为唯一的社会组织，与政治疏远的华人可以退守其内，对家庭也有认同感。与政治制度相比，经济制度的开放性和经济的持续繁荣自然而然地将港人的精力和资源转移到经济事务上，导致赢利的动机膨胀扩大。因为香港经济的特征是小家族企业占主导地位[43]，业务失败的风险高，那么家庭和亲属结构转型为一种资源动员的手段便是合乎逻辑的社会结果。以工具主义的视角看待家庭组织和成员，与不重视家庭组织的社会和政治地位一起，促成了华人家庭主义在香港新社会经济环境下的适应与发展。

比较视野下的功利家庭主义

功利家庭主义是华人家庭主义的一个理想类型，根源于香港特殊的历史环境。从这个角度看，它在实践中是独特的，想复制到其他历史背景下几乎不可能。但另一方面，如果把功利家庭主义概念化，即它是一套结构性条件结合在一起所产生的结果，又可以明确区分这些因素，比较它们对不同社会文化背景下家庭结构的影响，那么分析功利家庭主义就对家庭结构和社会变迁有理论上的贡献。通过与其他家庭制度相比，我们可以探讨一些理论课题。

广义上说，虽然我们会同意从长远看，无论是在理念上还是在现实中，所

有家庭结构都趋于核心化，但在发展过渡时期，家庭结构以多种多样的形态展现出来。[44]尽管如此，从发展角度看，香港是一个高度工业化社会，功利家庭主义而非核心家庭占主要地位，这带来了一个悖论。为分析这个悖论，我们必须关注香港发展不平衡这个特点。这种不平衡表现在高水平的经济发展和低水平的政治发展并存。“二战”结束后，香港经历了令人惊讶的经济增长，生活水平快速提升。然而，香港的政治制度属于殖民统治，一直维持威权、官僚和异族（政治权力把持在英国人手中）管治，港人被排除在外。在这些条件下，香港华人在政治上虽处于边缘地带，但享有经济上的权利和自由。政治边缘化和经济公民权的独特结合，可用来解释功利家庭主义与那些同时承受政治和经济边缘化者的家庭主义之间的差别，后者如低下阶层的意大利裔美国人[45]、奉行非道德家庭主义的南意大利人[46]、伦敦东部的低下阶层[47]、墨西哥的穷人[48]以及特立尼达的低下阶层。[49]同那些与命运抗争、追求安全、经济被动的人相比，香港华人追求成就，相信努力工作和个人奋斗会有收获，并且在经济上积极进取。此外，香港华人和这些人一样，远离社会和政治制度，投身“扩大财富”的工作[50]，以此证明和信服创造财富的正当性，既自信有能力获得财富，亦看不起落后的人。在一定意义上，香港华人类似于波纳茨（Bonacich）描述的“中间阶层少数”，这类人处于四面楚歌的政治环境，但通过节俭及各自的家庭和商业组织，能在一些经济事务上有效竞争，并获得成功。[51]但是，香港华人不是社会中的少数群体，他们身处的政治环境敌意更少，面对的是一个更开放和友善的经济环境。结果是，他们在经济表现上更均衡，家庭组织也更少排外，因此也更少强调团结。

华人家庭主义在工业化早期阶段出现，通过集合家庭资源汇聚资本，这非常重要，在很大程度上解释了亲属长期重要以及核心家庭主义延后出现等现象。即使在其他现代化社会的工业化早期阶段，家庭和亲属纽带也有助于资本的形成和商业活动的扩张，例如，新英格兰商人和犹太商人的家庭结构。[52]经济机遇及利用这些机遇的强烈动机引发了家庭组织职能的转变，即从地位取向转变为派系取向（faction-oriented）。[53]作为一个派系取向的实体，家庭组织会运用理性自我构建和接纳成员，目的是使动员和利用资源的效率最大化。家庭组织边界的模糊和不稳定就是这种理性考虑的结果，也是原因。

除了工业化，移民潮也会令香港的传统亲属价值观和规范变得松弛。城市移民急需各种各样的市政和社会服务，当公共机构提供服务不足时，便迫使亲属成员自行组织资源交换网络。在一些发展中国家，这种网络普遍存在，例如，印度[54]、墨西哥[55]、危地马拉[56]、刚果[57]、尼日利亚[58]、布基纳法索[59]。

互相依靠的亲属组织带来3个附带特点。首先，在尝试最大化亲属资源的

过程中，父母双系主义逐渐取代父系主义，并成为家庭的组织原则。其次，接纳亲属进入家庭组织更多的是基于社会情感距离，而不是系谱距离［用施奈特（Schneider）的话来说］[60]，当然这并不适用于嫡亲，因为排斥嫡亲会严重损害主流亲属规范。最后，民众利用拟亲属关系（例如，意大利的教父母子女关系）作为扩张家庭组织的手段。甚至在现代社会，亲属关系仍是城市居民获取资源的重要渠道。[61]总而言之，不同社会的家庭组织构成取决于在发展过程中的初始点、主流亲属规范以及社会经济环境。

作为一种社会学现象，目前香港的功利家庭主义仍是独一无二的。然而，过去20年来，在第三世界国家蔓延的官僚体制、威权制度、寡头政治带来了阻止大众参与政治的后果，几乎没有例外，这些政体明确强调经济发展的迫切性。我们或可预见，一种与功利家庭主义相类似的家庭主义也会在一些发展中国家出现。

章末注

1.Bartlett H.Stoodley，“Normative Family Orientations of Chinese College Students in Hong Kong,”Journal of Marriage and the Family，Vol.29，No.4(1967)，pp.773-782；David Chaney and David Podmore，“Family Norms in a Rapidly Industrializing Society：Hong Kong,”Journal of Marriage and the Family，Vol.36，No.2(1974)，pp.400-407；Robert E.Mitchell，“Family Life in Hong Kong,”unpublished project report of the Urban Family Life Survey(1969)；Sheey Rosen，Mei Foo Sun Chuen：Middle-class Chinese Families in Transition(Taipei：Orient Cultural Service，1976)；Lawrence K.Hong，“The Chinese Family in a Modern Industrial Setting：Its Structure and Functions,”(D.Phil.dissertation，University of Notre Dame，1970)；Fai-ming Wong，“Modern Ideology，Industrialization，and Conjugalism：The Hong Kong Case,”International Journal of Sociology of the Family，Vol.2，No.2(1972)，pp.139-150；Fai-ming Wong，“Industrialization and Family Structure in Hong Kong,”Journal of Marriage and the Family，Vol.37，No.4(1975)，pp.985-1000；Robert E.Mitchell and Irene Lo，“Implications of Changes in Family Authority Relations for the Development of Independence and Assertiveness in Hong Kong Children,”Asian Survey，Vol.8，No.4(1968)，pp.309-322.

2.我的调查在1976～1977年进行，样本是从1974年香港中文大学社会研究中心（与澳大利亚国立大学合作）进行的生物社会性调查所使用的概率样本（共3983个家庭）中，先剔除乡村地区，再随机抽取的735个家庭。

调查共完成550个访问，回应率为74.8%。受访者中，59.5%是男性，77.5%已婚，学历和收入偏低。社会经济地位较低的华人占香港人口的大部分，调查结果大体上可推论至香港的华人总体。

3.Stoodley，“Normative Family Orientations of Chinese College Students in Hong Kong”；David Chaney and David Podmore，Young Adults in Hong Kong：Attitudes in a Modernizing Society(Hong Kong：Centre of Asian Studies，University of Hong Kong，1973)；Chaney and Podmore，“Family Norms in a Rapidly Industrializing Society.”

4.超过一半的受访者不赞成那些保护家庭利益的成员与其他人发生冲突，进而波及无辜。

5.当问到“你是不是认为宁愿自己及自己的家人吃亏，也应该尽量避免和外人发生冲突”时，82.2%的受访者回答“是”。

6.当被问到如何在社会稳定和经济繁荣间取舍时，87.3%的受访者选择前者。另外，41.8%甚至愿意生活在一个社会稳定但存在很多不合理现象的社会，只有27.1%的受访者不这样想。对社会稳定的过分重视导致民众将维持社会稳定当作政府的首要职能，57.3%的受访者认为政府职能主要是维持社会稳定。

7.这些描述源于1977年一些大学三年级社会学系学生从事的小规模研究项目，他们要同经济条件较差的亲属进行深入的访谈，目的是了解他们如何看待社会和自己的生活状态。

8.Robert E.Mitchell，“Residential Patterns and Family Networks(II),”International Journal of Sociology of the Family，Vol.3，No.1(1973)，p.40.

9.Mitchell，“Residential Patterns and Family Networks(II),”pp.34-35.

10.Rosen，Mei Foo Sun Chuen，p.196.

11.Chaney and Podmore，Young Adults in Hong Kong，p.63.

12.Stoodley，“Normative Family Orientations of Chinese College Students in Hong Kong”；Chaney and Podmore，Young Adults in Hong Kong.

13.Hong，“The Chinese Family in a Modern Industrial Setting,”p.145.

14.Graham E.Johnson，“Natives，Migrants and Voluntary Associations in a Colonial Chinese Setting,”(D.Phil.dissertation，Cornell University，1971)，p.239.

15.Lau Siu-kai and Ho Kam-fai，“Social Accommodation of Politics：The Case of Young Hong Kong Workers,”Journal of Commonwealth and Comparative Politics，Vol.20，No.2(1982)，pp.172-188.

16.在1967年进行的一项香港已婚人士调查中（共完成3753个访问），米切尔发现，32%的男性和54%的女性声称会祭祖，这个比例高于中国台北、新加坡、马来西亚和曼谷。参见：Mitchell，“Family Life in Hong Kong”.我们无法探察这样做的动机，但令人印象深刻的数据和零散证据表明，祭祖基本上继承了过去的宗教仪式，很大程度上不具社会意义。参见：Morris I.Berkowitz et al.，Folk Religion in an Urban Setting(Hong Kong：Christian Study Centre on Chinese Religion and Culture，1969).另外，祭祖的目的可能只是取悦祖先，让祖先可以保佑子孙后代。

17.Census and Statistics Department，Hong Kong By-Census 1976：Basic Tables(Hong Kong：Census and Statistics Department，1977)，p.43.

18.Robert E.Mitchell，“Residential Patterns and Family Networks(I),”International Journal of Sociology of the Family，Vol.2，No.2(1972)，p.216.

19.Rosen，Mei Foo Sun Chuen，p.200.

20.Rosen，Mei Foo Sun Chuen, p.206.

21.John A.Young，Business and Sentiment in a Chinese Market Town(Taipei：Orient Cultural Service，1974)，p.61.

22.黄晖明分析了配偶关系趋向平等的现象，他主要研究中产阶级华人家庭。Wong，“Modern Ideology，Industrialization，and Conjugalism”.低下阶层家庭中，权威的稀释也已出现。关于如何对待年轻的家庭成员，米切尔等指出，低下阶层家庭的母亲不会全面介入子女的生活，很小的孩子也可以自己做决定，母亲也不会密切监视孩子的行为，这样孩子便能通过自行处理如何与外界交往而习得经验。母亲训练孩子做法的转变，可能与更为根本的家庭权力分配转变有关，其中有两点尤其值得注意：其一，男性（特别是父亲）的权力在减少，女性（母亲及妻子）在家庭中扮演了一个极为重要的新角色；其二，年龄作为权力基础的重要性急剧降低，这反

映在长兄长姐对幼弟幼妹的关系上。因此，成员之间具有平等关系的家庭正在增多。Mitchell and Lo，“Implications of Changes in Family Authority Relations,”pp.301，315，321.此外，在一些决策领域（例如，挑选婚姻伴侣），年轻人也能拥有越来越多的独立性。Chaney and Podmore，“Family Norms in a Rapidly Industrializing Society,”pp.404-405.

23.Janet W.Salaff，“Working Daughters in the Hong Kong Chinese Family：Female Filial Piety or a Transformation in the Family Power Structure?”Journal of Social History，Vol.9，No.4(1976)，pp.439-465.

24.Mylon L.Cohen，House United，House Divided：The Chinese Family in Taiwan(New York：Columbia University Press，1976).

25.Cohen，House United，House Divided；Emily M.Ahern，The Cult of the Dead in a Chinese Village(Stanford：Stanford University Press，1973)；Margery Wolf，The House of Lim(New York：Appleton Century Crofts，1968)；Burton Pasternak，Kinship and Community in Two Chinese Villages(Stanford：Stanford University Press，1972).

26.Olga Lang，Chinese Family and Society(New Haven：Yale University Press，1946).

27.Daniel H.Kulp II，Country Life in South China：The Sociology of Familism(New York：Bureau of Publications，Teachers College，Columbia University，1925).

28.Maurice Freedman，“The Family in China，Past and Present,”Pacific Affairs，Vol.34，No.4(1961-1962)，pp.323-336；Maurice Freedman，Chinese Lineage and Society：Fukien and Kwangtung(London：Athlone Press，1966).

29.Mylon L.Cohen，“Developmental Process in the Chinese Domestic Group,”in Maurice Freedman(ed.)，Family and Kinship in Chinese Society(Stanford：Stanford University Press，1970)，pp.21-36；Cohen，House United，House Divided.

30.Wolf，The House of Lim.

31.Ahern，The Cult of the Dead in a Chinese Village；Pasternak，Kinship and Community in Two Chinese Villages.

32.Hui-chen W.Liu，The Traditional Chinese Clan Rules(Locust Valley：J.J.Augustin，1959).

33.Ahern，The Cult of the Dead in a Chinese Village.

34.Hugh D.R.Baker，A Chinese Lineage Village：Sheung Shui (Stanford：Stanford University Press，1968)；Jack M.Potter，Capitalism and the Chinese Peasant(Berkeley：University of California Press，1968).

35.引发难民潮的事件包括19世纪50年代的太平天国运动、1900年的义和团运动、20世纪30年代的日本侵华、“二战”结束后的国共战争以及1949年新中国成立。

36.一项针对华人移民的调查发现，99.4%的受访者不想立即回到中国内地，仅有0.6%表示愿意。Edvard I.Hambro，The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong(Leiden：A.W.Sijthoff，1955)，p.154.

37.James Hayes，“Hong Kong：Tale of Two Cities,”in Marjorie Topley(ed.)，Hong Kong：The Interaction of Traditions and Life in the Towns(Hong Kong：Hong Kong Branch of the Royal Asiatic Society，1975)，p.3.

38.A.Doak Barnett，“‘New Force’I：The Idea,”American Universities Field Staff Reports，East Asia Series，Vol.1，No.2(1952)，p.2.

39.William T.Liu，“Family Interactions among Local and Refugee Chinese Families in Hong Kong,”Journal of Marriage and the Family，Vol.28，No.3(1966)，p.315.

40.Liu，“Family Interactions among Local and Refugee Chinese Families in Hong Kong,”p.315.

41.A.Doak Barnett，“Social Osmosis：Refugees in Hong Kong,”American Universities Field Staff Reports，East Asia Series，Vol.2，No.5(1953)，pp.1-8.

42.Barnett，“Social Osmosis,”p.4.“社会渗透”过程中第二重要的是华人志愿团体（特别是宗族和社区组织）起到的作用，这些志愿团体的成员通过特殊纽带联系在一起。Robert A.Burton，“Self-help，Chinese-style,”American Universities Field Staff Reports，East Asia Series，Vol.4，No.9(1958)，pp.1-10。

43.Ambrose Y.C.King and Peter J.L.Man，“Small Factory in Economic Development：The Case of Hong Kong,”in Tzong-biau Lin et al.(eds.)，Hong Kong：Economic，Social，and Political Studies in Development(White Plains：M.E.Sharpe，1979)，pp.31-63.

44.J.E.Goldthorpe，The Sociology of the Third World(Cambridge：Cambridge University Press，1975).

45.Herbert J.Gans，The Urban Villagers(New York：The Free Press，1962).

46.Edward C.Banfield，The Moral Basis of a Backward Society(New York：The Free Press，1958)；Alessandro Pizzorno，“Amoral Familism and Historical Marginality,”International Review of Community Development，Vol.15(1966)，pp.55-66.

47.Michael Young and Peter Willmott，Family and Kinship in East London(Harmondsworth：Penguin，1962).

48.Oscar Lewis，“Urbanization Without Breakdown：A Case Study,”in John Friedl and Noel J.Chrisman(eds.)，City Ways：A Selective Reader in Urban Anthropology(New York：Crowell，1975)，pp.345-357；Larissa A.Lomnitz，Networks and Marginality：Life in a Mexican Shantytown(New York：Academic Press，1977).

49.Hyman Rodman，Lower-class Families：The Culture of Poverty in Negro Trinidad(New York：Oxford University Press，1971).

50.Rodman，Lower-class Families，p. 193.

51.Edna Bonacich，“A Theory of Middleman Minorities,”American Sociological Review，Vol.38，No.5(1973)，pp.583-594.

52.Bernard Bailyn，The New England Merchants in the Seventeenth Century(Cambridge，MA：Harvard University Press，1955)；Bernard Farber，Guardians of Virtue：Salem Families in 1800(New York：Basic Books，1972)；David Landes，“Bleichröders and Rothschilds：The Problem of Continuity in the Family Firm,”in Charles E.Rosenberg(ed.)，The Family in History(Philadelphia：University of Pennsylvania Press，1975)，pp.95-114.

53.Farber，Guardians of Virtue.

54.S.Vatuk，Kinship and Urbanization：White Collar Migrants in North India(Berkeley：University of California Press，1972).

55.Lewis，“Urbanization Without Breakdown.”

56.Bryan R.Roberts，Organizing Strangers：Poor Families in Guatemala City(Austin：University of Texas Press，1973).

57.J.S.La Fontaine，City Politics：A Study of Léopoldville，1962-1963(Cambridge：Cambridge University Press，1970).

58.Peter C.Lloyd，“The Yoruba：An Urban People?”in Aidan Southall(ed.)，Urban Anthropology (New York：Oxford University Press，1973)，pp.107-123.

59.Elliott P.Skinner，African Urban Life：The Transformation of Ouagadougou(Princeton：Princeton University Press，1974).

60.David M.Schneider，American Kinship(Chicago：The University of Chicago Press，1980).

61.Bert N.Adams，Kinship in an Urban Setting(Chicago：Markham Publishing Company，1968)；Marvin B.Sussman and Lee Burchinal，“Kin Family Network：Unheralded Structure in Current Conceptualizations of Family Functioning,”Marriage and Family Living，Vol.24，No.3(1962)，pp.231-240；Schneider，American Kinship；David M.Schneider and Calvert B.Cottrell，The American Kin Universe：A Genealogical Study(Chicago：Department of Anthropology，University of Chicago，1975)；George S.Rosenberg and Donald F.Anspach，Working Class Kinship(Lexington：Lexington Books，1973)；Bernard Farber，Kinship and Class：A Midwestern Study(New York：Basic Books，1971)；Betty Yorburg，The Changing Family：A Sociological Perspective(New York：Columbia University Press，1973)；Raymond W.Firth et al.，Families and Their Relatives：Kinship in a Middle-class Sector of London(London：Routledge and Kegan Paul，1969).

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai，“Chinese Familism in an Urban-industrial Setting：The Case of Hong Kong,”Journal of Marriage and the Family，Vol.43，No.4(1981)，pp.977-992.

第3章 社会变迁、官僚管治和新兴政治问题(注)

自“二战”以来，曾经将香港管理得井然有序的社会政治制度，在应对一个日趋复杂的城市化和工业化社会时却变得日益衰败。多年来，香港的社会政治制度呈现以下两种并行不悖的特征：一方面，官僚体系垄断了政治权力，却以执行自由放任经济政策和社会不干预政策为信条；另一方面，社会日趋原子化，却相对有能力满足民众多方面的基本需求。[1]香港的政治领域和社会领域界限分明，彼此存在着一些作用薄弱的中介机制。在过去几十年，官僚体系和社会都经历了持续的变迁，但政治后果是近几年才逐渐显现的。长期变化导致公共服务部门得到扩大、官僚管治合理化，以及社会（比之前更加向个人主义和分裂转化）控制能力下滑导致无法管理自己的事务。所有这些在不同程度上都体现了现代化的必然趋势，其中经济快速增长起到领军作用。这种转型的负面性是，传统社会的价值观正逐渐转变，普罗大众开始怀疑现有社会政治制度的认受性，尤其是财富的分配制度。

这些转型导致的政治后果有3个：一，社会群体政治诉求增加，加重了政府和现存中介机制的负担；二，社会积压大量得不到满足的需要；三，民众与现存的社会政治制度日益疏离。社会上无论是受过教育的还是身处不利境地的群体，都弥漫着失望感、挫折感和无力感。这些感觉虽模糊不明、难以聚焦，但足以令人不安，并引发一些个体的、陆续的试图解决问题的尝试。偶尔在具体议题上，这种情绪以集体反政府行动的方式进行宣泄。这种发展变化令现存体制担忧，因为政府习惯于将认受性主要建立在有能力满足民众需要上。

随着挫折感和疏离感的增长，小部分中产阶级的个人和组织要求扩大公众对决策过程的参与，并认为这是解决社会问题的灵丹妙药。然而，这更多的是为了宣泄丧失信心的情绪，而非政治上有野心、有组织的务实战斗动员。尽管香港在过去几十年经历了重大变迁，但现存政治势力联盟仍未经历根本的、明显的转变，也没有新生力量登上政治舞台。虽然原有社会政治制度解决问题的能力在显著下降，但其特征在本质上仍保持完整。要求对此进行根本的结构重组是病急乱投医。想要将香港从目前的困境中解救出来，改革是必要的，但必须由一个更了解现状、锐意创新、富于想象、坚定果决，以及有能力动员民众支持的政府来执行。

社会政治制度的基本特征

以下对香港的描述可能过于简略，但1945年以后其制度的运行可以这样定

义：政治领域和社会领域截然分开，又保持最低限度的整合。这个制度得到普遍认可，具有认受性。英国殖民政府控制政治权力，并倾向于仅将该权力表现在一套特定的“基本”职能上，主要围绕法律和秩序，以及提供资本主义经济所需的基本社会服务和市政服务。总的来说，殖民政府希望尽可能不介入经济和社会事务。

香港社会主要由中国内地移民及其后代组成。他们大多受经济利益驱动，个人倾向于公开的功利主义、政治冷漠。功利主义和工具主义不仅笼罩港人与外界、政府和社会整体的关系，还塑造了家庭内部的人际关系，特别是针对与核心家庭成员关系不深，或者通过虚拟亲属关系进入家庭的人。[2]功利家庭主义自然会排除过度的社会介入和政治参与。社会在总体上是向心发展和原子化，由大量家庭组成，而每个家庭都是提供心理归属和社会互动的场所。这些家庭资源丰富，可以满足香港社会群体大量的世俗需要。这种能力使政治手段在满足民众需求上相对不那么重要，因此造成了政治领域和社会领域的分离。“社会容纳政治”就成为确保香港社会与政治制度稳定的基础。[3]

因为香港社会的原子化和分割性，因此需要一些整合机制将社会秩序中各式要素聚集在一起，形成一个可发挥作用的整体。这些机制中，最重要的一项是政府颁布和执行的法律。因为官僚体系在行事时奉行最低限度干预原则，所以法律适用的活动领域也相对较少。此外，在这些法律涉及的少数领域内，法律的目标模糊不清和范围残缺不全，也降低了规管的有效性。相反，对大多数港人来说，法律精神和制度的功能难以捉摸，对日常生活的影响也有限。因此，需要一些整合机制来补全法律在维系社会秩序上起不到的作用。

这些整合机制中，有两种尤其重要。第一种整合机制是社会风俗。它通过社会内部的控制来落实。为了使社会风俗起到整合作用，需要先满足3个条件：第一，政府颁布的法律不能违反社会风俗，否则社会风俗的权威就会打折扣。迄今为止，这一条件看起来得到了满足，法律和社会风俗只是偶尔冲突，并导致政府和社会间关系紧张。第二，如果社会希望通过制裁来规范个人行为，那么社会的组织结构，特别是家庭机制，必须能独立存在。因此，社会的权威体系必须具有某种程度的稳定性。第三，秩序规范的含混不清和相互冲突只能保持在最低限度，否则社会秩序将受到威胁，而社会本身也将成为政治冲突的根源。直至最近，后两个条件在香港才基本得到满足。

第二种整合机制是1945年以后的市场机制。它的整合作用绝非仅限于经济事务。由于港人大多崇尚物质主义和功利主义，市场原则在规范社会关系方面也具有重大意义。对于一个由殖民者组成，因此只获得有限道德权威和政治信任的政府来说，诉诸政治市场标准来为自己的行为背书，并且有

意无意地赋予道德权威，对其统治很有利。例如，在社会结构中，市场理性的至高无上反映在民众对阶级关系的认识上。目前，香港的收入不平等通常被解释为实行市场经济的后果之一，因此被合理化，认为是市场经济制度“自然而然”的事情。香港存在什么样的社会阶级？港人对此看法千差万别，表明香港缺乏对抗性质的阶级关系。相反，民众通常以一种既羡慕又嫉妒的复杂心态去看待富人。[4]当阶级结构主要以市场话语来表述时，阶级问题就会缺乏使之神圣不可侵犯的道德正当性，但香港的现实是，以这种方式理解阶级结构已获社会更普遍的认可。

尽管如此，要让民众接受这种阶级分层体系，还要满足两个条件。第一，向上流动的机会必须充裕，或至少社会上广泛认为是充裕的，这样就会引导大多数人相信他们或其后代最终能获得成功。第二，一定不能认为富人和穷人正在进行一场零和博弈。战后的经济繁荣满足了第一个条件。与此同时，出口依赖型经济又提出以下说法，即富人是通过勤劳工作和有好运气从外国赚取财富的，因此掩盖了有产者和无产者之间的“剥削”关系。毫无疑问的是，削弱市场原则的认受性会导致社会冲突。更明确的说法是，不愿意承认市场机制在分配和再分配上的正当性会导致阶级间的对立。另外，任何试图取代（哪怕只是部分取代）市场原则作为资源（特别是公共资源）分配的指导原则的做法，都可能导致以政治手段解决资源分配问题，那会带来更深远的后果。

香港殖民政府的职能有限，社会资源充沛，民众普遍认可社会风俗、法治和市场原则的正当性，在这样的背景下，政治常以一种平平淡淡的方式出现。然而，它还是有几个显著特征的：

第一，因政治化程度低，很多社会和经济问题通常被视为流落于政治舞台之外，因此政治解决方式一直未被视为必需。

第二，官僚体系与社会的关系非正规化。大多数可能引发二者互动的问题都能够通过特事特办的方式得到解决。没有迫切需要去制定先例、规定等一般性原则，或是建立一套复杂的正规制度。缺乏正式的制度框架完全符合双方都避免同对方打交道的倾向，二者之间薄弱的中介机制（包括一些官方机构和社区组织）也不堪重负。[5]

第三，因为香港社会的原子化性质，社会群体直接向政府表达的诉求通常很分散，很少能集合起来，形成大规模的、一般性的声音。政府通常不会遇到大规模、足以考验其能力的诉求。零碎的诉求很容易通过特事特办的方式解决，而这些诉求并不常出现，从而使政府有足够的时间考虑周详、谋定后动。

第四，政治行为弥漫实用主义。意识形态（尤其是带有理想主义和末日启

示意味的意识形态）大体上被当作病态思想，会被鄙视。实用主义与官僚体系的行政理性以及社会的功利家庭主义完美结合，因此即使香港出现政治问题，也大都被视为对具体事务的关注，要看哪个解决方案更划算。统治者和被统治者共享的实用主义成为一个坚实的基础，使他们可以讨价还价、妥协、让步，并因此快速解决冲突。

以前面的观察为铺垫，我接下来就可以评估香港这个低度整合的社会与政体中最近发生的一些变化，以及它们的政治影响。

社会政治制度特征的变化

自20世纪60年代末以来，香港社会政治制度最重大的变化反映在两个方面，即政府更强调以服务为目的，以及社会更加向个人主义和分裂转化。相关的发展则包括：与社会风俗相比，法律作为整合机制的功能明显增强；民众开始怀疑市场作为资源分配和再分配指导原则的合理性。这些变化共同把政府和司法机关推到台前。与之相伴的是，社会组织、社会控制和社会风俗的重要性在消退（下节描述了这些变化的政治影响）。

左派发动1967年反英抗暴运动之后，政府通过增加社会服务和承担部分民生责任的方式回应社会问题，并界定政府介入的范围，由此也扩大了社会介入。[6]然而，官僚体系如此进入社会领域，并没有长期、统一、详细的计划予以指导。除制定一些可以从物质和金钱上衡量的目标外，政府似乎并未预料到社会变迁可能带来的后果，无论针对的是自然发展和公共政策，还是可能随之而来的公共部门及私人领域关系，或是“理想型”社会（它应被想象成政府选择政策工具的标准）。与官僚体系的精神面貌一致，政府是通过一种特事特办、前后不一，甚至难以捉摸的方式，体现其在社会、文化和服务上的角色。政府频繁地针对特定领域制定不成熟的政策（例如，同性恋等争议性话题），政策矛盾或失误也会造成前后不一和重心随意转变（例如，在土地政策、租金管制、教育和交通等方面）。

这样的问题反复出现，反映了决策机制僵化和不接地气的严重性。首先，它进一步凸显了奉行自由放任和不干预原则的政府在制定政策上缺乏经验。墨守成规带来的必然后果是，公务员（特别是下层公务员）抵制变革，而这又极大扭曲了政府希望扮演的社会服务者的角色。保守、反智、经验主义，以及宁可渐进变革的心态占了上风。其次，政府未能精准地把握和定义当代社会问题，更遑论将之解决。在香港的政治环境里，公众参与度低，政府对社会问题的认识总是基于狭窄概念，剥离宽泛的政治和社会意义，因此解决方案只能从政府的视角来构建。迄今为止，政府虽尝试了众多途径来提升解决问题的能力，但对问题的政治社会意义的视而不见束缚了它，而经验表明这足以使政府的行动能力瘫痪。最后，当代社会问

题本质上纵横交错，这与政府各部门传统上壁垒分明相互矛盾。解决问题要求调配资源更加灵活和组织安排更有创意。在现存的官僚体系下，回应社会问题的政策既缓慢又无效。不过客观地讲，港英政府也不是唯一陷入行政泥淖而难以脱身的政府。然而，由于政府独揽了政治权力和公务员扮演主导角色，所以只要民众认为解决社会问题的责任在政治体系，政府就会不可避免地受到指责或称赞。在香港，官僚体系几乎是社会上唯一有能力采取主动措施的组织力量。无法逃避的是，一旦出现社会问题，公众就会希望它能有所作为。

在政府扩大职责的同时，能力却不合时宜地在减退，因为其政治权威受到侵蚀，团队协作能力也下降了。关于团队协作能力下降，原因包括公务员的职业化、要担当的服务者角色模糊不清，以及内部和由自身工作带来的压力，这在直接和公众接触的前线公务员间最为明显。[7]

政府扩大提供公共服务和社会福利的职责带来了官僚体系组织结构的变化，一个更专业、界限更分明、更复杂的行政部门产生了。伴随这些变化，集权化的决策机制和标准化的执行程序成为必需，以协调政府职能专业化所导致的工作分散。这些组织结构上的必要改革，很快就与专业人员的工作伦理和目标定位发生冲突，那些伦理和定位独立于政府并在国际得到公认。集权化和标准化必然会带来一系列制约，人们普遍认为集权化和标准化会削弱政府效能，降低处理问题能力，使问题冗余累赘，因此给专业人士和辅助专业人士的士气带来负面影响。将这些专业人士和辅助专业人士纳入统一的薪酬架构，难免会引发对比、制造政治压力要求修订或放弃现存架构、鼓励成立工会，以及怂恿工会斗争。

专业准入程序也会变得激烈起来，因为处于专业边缘地位的群体会寻求专业认同和垄断选拔机制，以免在分蛋糕时落于人后。由于在现实中建立统一接受的专业人士薪酬标准不可行，以及考虑到他们讨价还价和组织的能力，公务员的工会化和工业行动能力会进一步提升。这个结果肯定对官僚体系的统一性不利。最近，通货膨胀和经济衰退进一步诱使公务员在经济放缓时期争取保持（偶尔甚至还争取提高）薪酬标准。

迄今为止，政府仍然将摆平雇员当作内部的家务事，只允许自己插手这件令人困扰却费时费力的工作。公众不能参与讨论，也不会被动员起来向不服管束的公务员施加纪律惩罚。政府不希望民众参与内部事务，反映出它不愿意向民众放权以换取支持。未来（例如，在财政紧缩时期），这种局面会变得难以掌控，因此公众的介入绝对必要。政府自然希望尽量避免声望和权威受损，不让民众认为它连家务事也管不好。

政府设计的解决方案是短视的：在薪酬上向雇员让步。这一政策引发的长期经济和政治后果令人担忧：首先，公务员的胃口会大开，以后可能会带

来更麻烦的问题。其次，政府未来的开支肯定会增加，因此“攫取”能力也必须相应提高，导致与社会对立。公务员作为特殊的利益集团，对社会敲骨吸髓会严重损害政府在过去几十年里孜孜以求建立起来的仁慈形象。公利与私利的冲突出现在最不合时宜的时机，因为政府正迫切需要民众的信任来落实政策。在经济困难时期，这种冲突会被放大，带来巨大的政治代价。

官僚体系和社会的利益日益背道而驰，导致政治疏离，并因官员和民众令人不满的接触而恶化。政府施政的重心从提供有形物品（公路、公园等）转变为提供服务，包括政府官员要和民众面对面的互动交流。在这种交流中，可细致掌握并同情理解对方的感受，并且在此基础上熟练处理民情民意，应是官员不可或缺的能力。这种技巧明显是必要的，特别是对前线公务员，如护士、警员、市政服务员、社工、教师而言，他们频繁地与大众接触，部分前线公务员人际交往技巧不足，是因为在这些新生领域里缺乏经验，以及需要新的工作定位，而新定位与殖民地背景下官僚体系的精神风貌完全不同，但这不是全部原因。由于无法确定服务者与接受服务者各自的角色包含哪些元素，因此无法界定他们之间恰当的交往模式是什么样的。此外，公众对服务者抱有高度期望，而其中不可能实现的、过于理想主义的期望很容易变成失望。前线公务员所承受角色的焦虑，以及歧视那些由他们定义的“不值得救助的穷人”，都使已经恶化的关系雪上加霜。

陷入困境的不仅是官僚体系。香港社会也处于解体（disorganization）的困境，使它越发没有能力处理问题，满足基本需要，以及有效地控制社会群体。矛盾的是，当社会逐渐与政府疏离时，却越来越依赖政府来满足需求和维持秩序。因此产生恶性循环：组织松散的社会要求政府扩大服务职能，官僚体系的回应反过来加剧社会解体、政治疏离和政治权威被侵蚀，继而需要政府更多地介入社会事务。

总体而言，香港社会的解体源于“二战”以来民众经历的快速工业化、商业发展、城市化、西化，以及生活水平的提高。这些变革带来的破坏性令一个适应力已降低的社会组织无法消解或包容。与很多国家或地区相比，香港社会秩序的认受性并不是源于权威的传统制度，例如，宗教、神权、等级结构、教育制度或者国家强制。此外，最近才发生的秩序瓦解，也没给香港社会足够的时间来发展现代社会控制机制（例如，自治组织、政治团体、社区团体、生产企业、利益团体、宗教团体）来缓和目前的局面。结果，传统组织的衰落（即使在它们如日中天的时候，整合能力也是孱弱的）也为社会控制留下空隙和隐患。

香港社会一直充斥着功利主义和实用主义，突出表现为不看重道德标准和抽象的价值。实际上，从功利家庭主义转变到追求私利的个人主义并无什么障碍。社会内部越来越多的互动、依赖、组织复杂性是现代工业社会的

必然现象，事实上已消除了由小家庭群体设置的社会障碍，经济繁荣也已降低家庭成员间的相互依赖。社会流动和地域流动的机会增加，带来家庭成员的利益多元化和眼界多元化，并导致传统社会秩序的瓦解。社会一直依赖社会分割和社会障碍来限制社会沟通，并对个人进行社会控制。社会经济结构变迁把个人从小家庭群体的控制下解放出来，现代大众传媒的发展为社会沟通创造了机会，个人越来越无所依靠，更容易受到某些不能理解和控制的势力所说服和操纵。

个人的选择自由极大增加。随着传统的衰落，人际关系变得易于形成，也易于打破，结果产生一个更不稳定和流动性极大的社会。传统社会风俗遭到现代价值观和除旧潮流的严重威胁；文化流变得倾向于削弱历史悠久的行为规范，但没有提供替代措施。社会问题和心理问题大量涌现。很多人以前可以把家庭当作避风港，现在却变得孤独无依，成为政府的责任。一些年轻人沦为新生自由和经济繁荣的受害者，他们随心所欲，将精力花费在负面和无意义的行为上。

过去几十年，香港史无前例的经济快速增长令时局变得更加复杂。经济增长一般都带来高期望。民众会食髓知味，不再轻易接受个人处境理应保持不变的心态。以自我为中心的个人主义逐渐代替了功利家庭主义，从追求物欲、积极进取、贪得无厌，到拒绝淡泊明志、守约居穷，其影响无处不在。

面对社会不可逆转的私有化过程，社会风俗的整合功能无法起到应有的作用。迄今为止，香港的社会风俗作为整合机制，在关系紧密的小群体里相当起作用。更准确地说，作为私人道德的载体，它主要规范家庭群体内部的行为。但不足以在更大的社会环境里进行社会控制。随着社会风俗的整合作用降低，市场和法律作为整合机制就获得了额外的重要意义。

然而，市场原则也面临困境。民众对市场理性的怀疑逐渐增加，原因有4个。第一，被假定自由竞争的市场并不完美，并日趋明显。经济事务上的垄断在扩大，意味着市场失灵。过去假定通过市场的自由运作，社会可以逐渐积累收益，现在也不再有保障。第二，逐渐恶化的收入不平等（被视为靠剥削弱者致富的地产商暴发户是典型形象）使人们更难接受市场原则作为分配机制。逐渐恶化的收入不平等，一小撮亿万富豪的出现，有钱人自我放纵、穷奢极侈的消费，以及他们被视为逃避社会规范要求的道德责任感，似乎全都提升了大众的阶级意识，阶级分层日益明显。有产者和无产者在进行零和博弈，这个概念的出现肯定不利于社会和谐。第三，经济体系逐渐僵化，限制了很多人向上流动的机会，自己做老板的前景更加渺茫。第四，随着资本主义经济的发展，社会问题和个人需求激增，不可能只由奉行市场理性的私营经济部门解决。以前，传统组织和家庭在处理这些问题上起到显著作用，但这些组织的衰落和社会问题的急剧增加迫使政

府介入。公众日益需要设定资源分配的政治标准，政府要站出来驯服巧取豪夺的市场力量。

法律成了最后的武器，可以将类似秩序施加于正在瓦解的社会。近年来，港人日趋偏好诉讼、诉讼文书积压搁置、政府立法和执法活动急剧膨胀，这些都证实了法律的社会整合功能在当今香港得到加强。虽然法律维系秩序的能力巨大（因为有政府的强制力做后盾），但远不足以整合现代社会。第一，民众认为法律由殖民政府制定，反映了官僚体系的意愿。遵守法律是因为违法就要受到惩罚。第二，法律基本上只规范人的行为，教育效果远远不足，因此法律没能将社会秩序建立在更具认受性也更安全的基础上。第三，法律不是按计划制定的，以符合正面和长远的社会文化政策。制定和修改法律都只是为了便宜行事，对社会重组的累加效果降到最低。第四，社会行为规范和社会秩序的减弱，使法律看起来是一种外在的、毫无情感的力量，缺乏人情味，因此不能促进社会形成亲密团体。第五，政府广泛承担执法工作，都是规制性、禁制性的做法，导致公众在政治上与政府疏离，也使政府更难获得公众的政治信任。同样带来疏离效果的是诉讼费用不菲，让法律看似“劫贫济富”。结果，逐渐增加对法律的依赖只能治愈部分社会病症，而过度使用或滥用法律也肯定会带来不良后果。

新政治模式

官僚体系职权扩大、更强调社会服务、社会虚弱不堪、贪得无厌的个人主义蔓延、对市场理性有所怀疑、法律的规制作用日趋显著，在这样的背景下，香港未来的政治模式肯定会与之前的不同。这种模式可能不是预示一场迫在眉睫的政治危机，但会展示一种改变了的政治行为，影响官僚体系和社会的长期关系。

与战后香港的政治模式相比，新模式包括政治化程度提升、官僚体系和社会关系逐渐正规化、政治诉求逐渐增多，以及民众在政治行动中的意识形态更凸显。

第一，香港社会已变得更加个人主义和分裂，没有能力满足个人和社会群体的需求。社会内部收入鸿沟的扩大以及社会风俗效能的降低，驱使越来越多的民众转向政府寻求帮助。由个人需求累积而成的一般性需求，是一个复杂的工业化、城市化社会所必然提出的：交通、住房、教育、公共安全、社区设施和市政设施。最近的一般性需求是，要求政府介入经济运行的声音不断加强，虽然紧迫性还没有得到广泛承认。

我们可以找到两种类型的需求，它们以某些方式相互关联。第一种需求是一般性或总体的需求，会普遍影响所有人，虽然程度不同。这些需求的性

质和组成随时间而变化，但总体而言相对稳定，因此在公共议程上反复出现。公众期望公共服务有更高质量，令政府支出越来越多。因缺乏其他变革，政府几乎不能期望私营部门提供自愿的支持。这些需求的存在，要求政府提供长期和全面服务，这就必须考虑能否和不同领域的政策相互兼容。

一般性需求越来越突出和紧迫已经够让人烦恼了，但这只是难题的一部分。另一类需求是特定、有时效和具体的需求，只有一小部分人有这类需求。这给公共服务部门带来了挑战，这种挑战难以逾越，也说明为什么新政治模式带来了棘手难题。首先，在顾及这些需求时，官僚体系和接受服务的民众建立了个人化关系，因此二者间也更易产生紧张氛围。前面谈道，这种关系带来的政治影响大多是负面的。其次，很多特定需求包括提供和分配市政服务，都是个人化和针对某特定地区的，因此政府提供这种服务的工作和市民的诉求都高度分散。结果，政府不断受质疑，要回应大量零散的、难以预料的诉求。同时，因为这些诉求太具体，提出的人很容易看到诉求是否得到回应，并因此表达满意或不满意。拖延很容易被发现，并因此给公众带来挫败感和疏离感。最后，特定诉求多种多样。“个人需求和对整个城市服务的需要极不相同。对于服务的需要，在同一座大厦居住的每个人和各人之间、每座大厦和各大厦之间，乃至每个街区和各街区之间均不同。这些需要随着种族、经济地位、年龄、性别和家庭组成而改变。”[8]特定诉求高度分散就要求政府特事特办。公共服务部门要保持灵活性，与官僚体系要求的集权化决策和标准化执行截然对立。

随着一般性需求和特定需求的累积，以及寻求通过政治途径解决，香港的政治化程度和政府在解决问题方面所起到作用的显著性也相应提高。港人无论在看法上还是行为上，仍然对政治无动于衷，但非常清楚政府在干什么。一旦他们开始认识到自己和家庭的利益与政府施政有关，就会期望得到政府的协助，也可能积极争取。通过这种方式，他们会逐渐被引导进入政治过程，虽然仍只在最低程度上了解一般性议题。

社会的政治化过程本身就带来推动力。一个主要原因是民众的渴望越来越强烈。政府向民众提供公共服务，会引导民众期望政府在自己有需要时施以援手。尝过甜头的市民可能会得陇望蜀。因为社会自行解决问题的能力会持续衰退，由此产生的问题将进一步刺激社会的政治化。

第二，官僚体系和社会保持非正式关系，公众有具体需求时才会诉诸官僚体系寻求解决，这种现象日益被视为有缺陷。法律作为整合机制的意义日趋重要，而官僚体系是这个社会唯一的立法者，肯定会使二者的关系变得更正规。公众也频繁地表示，需要有更正式的制度和程序，以方便和规范政府与人民的互动。考虑到公众的大量需求得不到满足，以及总体上缺乏中介机制，这个问题更为紧迫。因为提出诉求的群体和个人多种多样，因

此也需要某种正规安排，使政府有规律地、稳定地与市民打交道。首先，处理手段的正规化符合官僚体系内部的秉性，即以标准化的程式处理事务。其次，这种正规化在某程度上帮助社会去政治化，因为正规化可以引导政治诉求通过行政和合法的渠道予以解决。自1981年开始的香港地方行政改革就是一个例证[9]，成立正规团体以解决公众关注特定议题的做法也是如此。另一个正规化尝试是，政府长期以来都会赋予咨询组织一些执法权和监督权。

正规化自然会提高公众对政府施政的参与度，虽然在形式上受限制。伴随公众参与，各式各样带着明显政治动机的公民团体将涌现。很明显，正规化的总体效果还未被政府充分理解，公众亦如是。迄今为止，正规化的改进过程还只是小步递进。

第三，复杂的、相互依赖的社会导致一般性需求越来越突出，令总体的、普遍的社会诉求加速出现。可以假定，大多数市民都有这些需求，并能从满足过程中受益。通常，这些需求并不会在市民内部造成利害冲突，而是为了限制一些特权集团的势力，如公共汽车公司。这说明了为什么公众广泛接受它们的存在，而且近期普遍要求满足这些需求的呼声越来越高。两个典型的例证是，公众发起了反对公共汽车车费加价，以及要求市民有权监督电力公司的运动。在这些运动中，大众传媒扮演了至关重要的角色，从而验证了在一个缺乏其他中介机制的环境里，大众传媒的重要性在增强。

虽然在本质上，大量特定的、具体的诉求不是那么容易集中起来处理，但其中有一些比较类似，足以要求修改某些一般性政策。例如，各种对交通设施不足的抱怨，迟早会使政府启动对交通政策的全面检讨。如果问题足够普遍，政府就会应对集合在一起的、有着广泛群众基础的诉求，因为这些诉求如果得不到满足，可能会带来政治难题。另外，一般性问题累积起来会给政府带来巨大压力，如果得不到释放，殖民管治的有效性就会被怀疑。更坏的可能性是，一个无力偿债的政府会引发财政危机，这个阴影可能会逐渐显现出来。

一般性问题严重影响政府与社会之间未来的关系，而多种多样的特定问题又进一步让这个局面复杂化。从本质上讲，那些具有紧迫性、即时性、可预见性的不满常会促使受影响的民众采取行动，并希望行动可以令问题得到解决。近年来，小规模的、零星的、短暂的集体动员行动稳步增长。集体动员带有对抗和感情宣泄性质，迫使政府即刻采取措施以平息无序状态，避免自身形象受损。然而，临时抱佛脚也会带来问题。因为要争取时间，政府不断陷入以下局面：它要快速做出决断，但以政策的长远性考虑为代价。公共资源因工作方式的杂乱无章、毫无规划而被耗费掉。这些特定诉求的紧迫性（如我们已看到的，这些诉求在某种程度上是由具广泛影

响力的大众传媒制造的）迫使政府无法花时间以更加考虑周详的方式来回应，从而令局面恶化，让这些人胃口大开，也埋下更多麻烦。更严重的局面是，政府缺乏必要的时间教育民众，引导他们考虑特定政策的长期后果，以及说服他们小不忍则乱大谋。这样一来，决策的连续性和合理性被打断。

第四，香港的新政治模式带来更高程度的意识形态。因为目前几乎所有的诉求都没有涉及殖民地权力分配的问题，因此大家对意识形态的提升稍感意外，但这并不难解释，有几个因素看起来在起作用。首先，大多数社会问题的锁定、解决方式和程度都难以捉摸，这是带来无休止争议和论辩的原因。社会问题与相关社会的性质有必然联系，迟早会将讨论扩展到社会分析领域，而在那里，意识形态的相关性就变得更显著。其次，官僚体系与公众间的中介机制的不足和无甚实效，让无权势的平民百姓感到不安。意识形态论述提供了某种形式的合理化论证，使这个动荡的世界有意义，也促成了有组织的、积极进取的反政府行动。最后，因为存在大量特定问题和一般性问题，意识形态化可以有效地把政府和大众传媒的注意力吸引到特殊领域议题上。因此，这些议题要被普遍化和戏剧化，要和公共利益建立关联，随意使用一些标签和可造成刻板印象的词汇，所有这些设计都将反映局部利益的诉求提升到与社会总体相关的地位。港英政府的组成和惊人的收入不平等为意识形态理论家提供了充足和有用的资源。

香港新政治模式中，意识形态程度的上升带来好坏参半的后果。意识形态的教育作用和动员能力不容忽视，但对社会政治制度运作带来的负面影响同样明显。首先，一直指导香港政治行为的实用主义将逐渐消磨殆尽，结果出现一个更不稳定和好斗的社会。其次，意识形态的形式多种多样将分化社会，特别是分化政府和人民、有产者和无产者。在新背景下，冲突将呈现集体行动性质。最后，考虑到意识形态论断无所不包和自以为是的本质，多样化的诉求将提前集合起来，因此很难被全部满足。意识形态倾向与政治的实用主义性质不相容，后者强调妥协、迁就，问题能解决多少是多少，并区分对待问题。意识形态诉求则不可调和，使它们难以获得满足，又为进一步意识形态化播下种子，接下来会在政治化的过程中反映出来。

结论

低度整合的社会与政体在“二战”后支持了香港非比寻常的经济发展，但已经越来越不足以应对新涌现的政治和社会需要。香港正以一种无声无息的方式体现一些显著的社会政治特征，这些特征目前也让很多西方民主政体头疼。这些特征包括：政府功能不可逆转地扩张、政治因素逐渐主导官僚体系、社会诉求无休止地累积、政府在满足或克制这些诉求方面无能为

力、政府的认受性降低，以及这些特征给民众带来的政治挫败感和不信任。此时我无法预测，从长远看香港是否会重走西方民主政体走过的老路。但至少从短期看，这些表面特征的相似性掩盖了香港和西方民主政体在权力结构配置上的一些根本差异。因此，表面类似性更多的是掩饰而非揭露一些问题。

西方社会现时面临的困境有各式各样解释：西方国家不可避免地必须承担资本积累和工业生产的经济职能、福利计划带来的财政负担，经济停滞，后资本主义和后物质主义价值抬头，市民期望攀升、政治精英竞相动员社会大众，以及组织良好、各自利性社会团体之间竞争激烈。这些问题既导致政治冲突数量增加，也带来其性质的改变。新政治模式使政治建制（特别是政党）越来越难以生存，而新模式也越来越以非传统的、失范的方式表达自己。在这种结构性背景下，占主导地位的政治议题是经济增长、收入和财富的分配与再分配、政府权威下滑、环境议题，以及集中于自我表达和个人发展的议题。

与西方民主政体经历相比，香港的困难之处在于发展模式的不对称：经济增长遥遥领先于政治发展和社会发展。在几乎原始的资本主义制度下，经济高速发展带来了瓦解作用，让政府和社会的适应能力都感受到不同寻常的张力。当政府仍然维持最低限度地介入经济和社会事务的政策时，发现自己越来越受到巨大压力，要以毫无规律的方式设计救济机制，处理更紧迫的问题。香港社会自始以来就缺乏强势的社会领袖和整合道德规范的价值体系，因而逐渐瓦解分裂，在这过程中产生了社会问题，带来了严重的政治后果。简言之，香港社会正变得“大众化”。同时，以自我为中心的个人主义逐渐成为流行的文化主题，体现出香港社会人际关系的特征。

香港的困境在于，一个备受打击的政府要直面聚合起来的社会问题和个人问题，但没能力予以解决，因为它只有很微弱的自我规管能力；普罗大众对政府寄予更高的期望，并要求提供更多的公共服务，因为他们一直都在追求改善自己的生活标准。因此，政治议题在很大程度上都是和社会需求或物质需求紧密相关，需要具体解决。公众逐渐要求参与政府的决策过程，更多是出于实用主义和工具主义，而非意识形态和表达意见。

至少从短期看，西方社会面对的问题是要求他们改变现状，要有某些手段去政治化，以及通过劳资合作、社会法团主义（social corporatism）等方式来增强国家权威。然而，香港要做的更多的是政治化，要有更多的制度供公众参与政治。然而，这种措施只能由政府提议。可以预料的是，通过增加公众参与政治的机会，香港社会的领导能力将得到发展和巩固。香港社会的自我规管能力只要恢复到可以维持的水平，并建立新的社会组织，那么萎靡不振就能得到缓解。

章末注

1.Lau Siu-kai，“Utilitarianistic Familism：The Basis of Political Stability in Hong Kong,”in Ambrose Y.C.King and Rance P.L.Lee(eds.)，Social Life and Development in Hong Kong(Hong Kong：Chinese University Press，1981)，pp.195-216；Lau Siu-kai，Society and Politics in Hong Kong(Hong Kong：Chinese University Press，1982).

2.Lau Siu-kai，“Chinese Familism in an Urban-Industrial Setting：The Case of Hong Kong,”Journal of Marriage and the Family，Vol.43，No.4(1981)，pp.977-992.

3.Lau Siu-kai and Ho Kam-fai，“Social Accommodation of Politics：The Case of the Young Hong Kong Workers,”Journal of Commonwealth and Comparative Politics，Vol.20，No.2(1982)，pp.172-188.

4.Lau and Ho，“Social Accommodation of Politics.”

5.Lau Siu-kai，“The Government，Intermediate Organizations，and Grass-roots Politics in Hong Kong,”Asian Survey，Vol.21，No.8(1981)，pp.865-884.

6.Joseph Y.S.Cheng，“Goals of Government Expenditure in a Laissez-faire Political Economy：Hong Kong in the 1970s,”Asian Survey，Vol.19(1979)，pp.695-706.

7.Michael Lipsky，“Toward a Theory of Street-level Bureaucracy,”in Willis D.Hawley and Michael Lipsky(eds.)，Theoretical Perspectives on Urban Politics(Englewood Cliffs：Prentice-Hall，1976)，pp.196-213.

8.Douglas Yates，The Ungovernable City：The Politics of Urban Problems and Policy Making(Cambridge，MA：MIT Press，1977)，p.22.

9.Lau Siu-kai，“Local Administrative Reform in Hong Kong：Promises and Limitations,”Asian Survey，Vol.22，No.9(1982)，pp.858-873.

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai，“Social Change，Bureaucratic Rule，and Emergent Political Issues in Hong Kong,”World Politics，Vol.35，No.4(1983)，pp.544-562.

第二部分 选举政治

第4章 区议会选举(注)

1982年在市区和新界区举行的两场区议会选举是香港政治发展史上的新鲜事。这是港英政府第一次举办地区层级的选举，成年人享有普选权，目的很明确，就是选出一些基层领导人担任公职，期望他们能把政府和市民的距离拉得更近。

虽然作为一个政治/行政管理机构，尤其考虑到香港在1997年可能回归中国，区议会的长期发展前景仍然不明朗；但从短期看，它的功能和作用却毫不逊色。18个区议会将填补中层政治领导的真空，这种真空在过去20年间隔膜了政府和民众的关系，也带来了两者间越来越难以忽视的沟通障碍。[1]按照预先设定的计划，区议会将负起政府和民众的中间人角色，区议会没有行政职能，只能通过地区民意咨询者的身份协助施政。随着社会服务职能的扩大，港英政府发觉有必要在行政管理上放权，以缓解民众诉求过度集中在政府中央层级所带来的压力，同时要提升行政当局的整体效率。区议会的另一个功能是把民众日益高涨的政治参与诉求疏导至较易控制的地区层面部分事务。[2]

政府举办的这两场选举声势浩大、人尽皆知。甚至可以推测说，两场选举是政府检验声望和认受性的试金石。政府花了大力气动员民众登记、投票，选举过程中，政府通过大众传媒广泛宣传，并雇用了大量临时工作人员在街边巷口，甚至到家中游说符合资格的选民登记和投票。在一定程度上，这算是刻意的过度宣传，以营造民众对选举非常感兴趣的气氛。社区和居民组织，如乡事委员会、街坊会和居民互助委员会（特别是由政府资助的组织），纷纷积极参与动员、集结选民。香港的社会组织杂乱无章、软弱无力，动员选民的方式基本上是集体动员，而非依靠个人关系。

香港区议会选举相当独特：它们是在一个社会结构原子化，以及缺乏强大、根基深厚和有群众基础的社会政治群体环境下举行的普选。虽然香港可以吹嘘自己有无数各式组织，但唯独缺乏政党或强有力的公民团体，从而以大规模动员、集结利益的政纲来团结选民，要求效忠，按组织的指引投票，以及鼓励民众信任组织领袖。当普通民众突然获得普选权，可以在区议会选举中投票时，便深刻感到无论是组织上的准备度，还是主观上的投入感（两者都是积极参与选举的必要条件），均付诸阙如。在此独特处境中，理论上最让人感兴趣的是选举过程的开展方式和有利于候选人成功的因素。若以一种既简化又夸张的方式讲述这个问题，那就是：在政治社会组织软弱无力的背景下，我们能从大众选举中看到些什么？

选举结果

为了安排选举，香港被划分为两个区域、18个地区和122个选区。除少数的例外情况，选区数目与席位是相对应的。例外的情况是，沙田和屯门的席位各比选区多4个、大埔的席位比选区多两个，即总共有132个席位开放给候选人竞争。候选人、选区和议席的数目分配情况见表4-1。

表4-1 18个地区的候选人、选区和议席数量

	候选人	选区	议席
市区			
中西区	12	5	5
湾仔	14	5	5
东区	34	10	10
南区	21	6	6
油麻地	9	4	4
旺角	17	5	5
深水埗	22	9	9
九龙城	30	8	8
黄大仙	29	12	12
观塘	41	12	12
合计	229	76	76
新界区			
沙田	15	4	8
西贡	15	5	5
荃湾	36	10	10
屯门	20	4	8
元朗	27	6	6
北区	22	6	6
大埔	22	5	7
离岛	17	6	6
合计	174	46	56
总计	403	122	132

根据人口普查，香港在1981年的人口为4986560人。因此，每个选区的人口平均约4万，对于希望每个选区都能发展出有效的凝聚感来说，这个人数实在太多。城市生活不带人情味的感觉亦不利于凝聚共同感。香港华人的功利家庭主义直接削弱社会参与。在此背景下，着实需要极大的组织能

力，才可以动员符合资格的成年人登记，并在投票日投票。

在处理选民参与的问题前，让我们先考察一下选举的竞争程度。如表4-1所示，竞逐议席的候选人相当多，共403位。除4个（两个在市区、两个在新界区）候选人在无竞争的情况下自动当选，其他每个议席均有2～7人竞逐。数据给人的初步印象是选举竞争激烈，但多少带点误导。有如此多的人参选，背后是政府不遗余力地动员，如指派地区官员主动游说社区中有一定地位的人士参选。在市区，有可能参选的人士主要来自社区组织，它们或是由政府发起组建（例如，住宅楼宇的互助委员会），或是与政府有工作上的联系（例如，街坊会）。政府也会从委任的地区咨询组织中挑选并说服部分成员参选。在新界区这个香港快速城市化的腹地，大量候选人从属于乡村咨询机构，包括乡议局、乡事委员会和村代表。无论是在市区还是在新界区，大量来自各种组织（教育、专业领域、社区服务、商界）的候选人也纷纷加入，他们的出现（不管是出自个人意愿还是经人游说）都极大地增加了候选人数目。因为很多候选人并非抱着必胜的信念来竞逐，所以他们参与选举的整体精神风貌就是不温不火。结果，有些人没有积极拉票，有些人甚至敷衍了事。更重要的是，绝大多数候选人不为人知。选民不了解候选人，难免会减损区议会的声望。

因为香港缺乏类似政党的政治组织和强有力的社会团体，无法在选举中发挥组织的优势，大多数候选人就不得不单枪匹马，参加竞选。区议会并不是能做出重大决策的机构，因而限制了候选人提出可信的、具有实质内容的政纲。同时，候选人无法借助具有威望的组织打出旗号来参选，这进一步驱使那些意态坚定的候选人只能以突出自己是成功人士作为竞选策略。

总体而言，候选人的政纲可以分为三类：强调个人背景和工作方式；承诺为选区争取特定的项目或服务；将区议会转变成针对全港性议题的意见表达机构。虽然采纳第三类政纲的候选人数量很少，但粗略考察各候选人的政纲，无疑会让我们认识到很多候选人并未透彻理解区议会的功能，区议会在香港政制中的位置，以及区议员的职权。在这种背景下，由于缺乏广泛的组织支持，很多候选人夸大口头承诺就变得容易理解了。

但是，市区和新界区候选人之间仍有很大不同，显示出这两个区域在过去有不同的政治经历。在区议会成立前，政府没有授权市区居民选举任何代表，政府和民众间的关系在很大程度上是由各个社区的头面人物协调，他们在本质上依附当局。[3]实际上，在过去几十年，新界原居民通过民政事务专员和乡事领袖在殖民政府已有了较好的代表。原居民是新界区的一个特殊群体，它的出现和继续存在在很大程度上是为了便于政府的行政管理。从严格意义上讲，原居民是指在1898年英国向清政府租借新界时，已经在政府认可村落居住的居民及其后裔。由于英国政府当初租借新界是出于建立军事缓冲区的考虑，所以针对原居民的政策，就是保持其地位不

变。为了安抚一开始持敌对态度的原居民，同时出于殖民者渴望保留异域风俗和本土制度的想法，原居民被授予大量特权，用以巩固村落和血缘关系群体的凝聚力。如今，在住房短缺和土地价格飙升的情况下，新界原居民的一些特权（例如，成年男性后裔一生中有权免地价建造一间丁屋）已变成贵重的资产。由于大多数香港居民不能享有这类特权，原居民自认为是特殊的利益集团，捍卫既有权益的意识也越来越强烈。作为一个群体，原居民是现行行政安排下的受益者，因此有强烈动机在行政和政治转型期保护自己的利益。

在政治领域，因为政府施以的恩惠，原居民同样处于有利地位。“二战”后，新界区建立起一套等级分明的咨询体制，该体制由村代表、乡事委员会和处于最上层的乡议局组成，构成了原居民表达诉求的渠道。这套体制最与众不同的地方在于它引入了选举制度。因此，新界区在政治上比市区更先进。此外，尽管现代化的影响不可逆转，但在新界边远地区，很多村落和家族组织仍是进行社会和政治行动的可靠力量，是乡村领袖强化自己与政府议价能力的组织基础。近年来，原居民的领袖颇有能力保护和改善其选民的利益，会为要求高调发声，也能策略性地督导政治行动的进程，以获得一定程度的独立性，调解政府和原居民之间的矛盾。

战后，市区民众向新界地区外移以及新市镇的建造（例如，荃湾、沙田和屯门）已经削弱了原居民在新界区作为一个人口群体的重要性。1981年，原居民人口估计仅有25万，而整个新界区的总人口蹿升到了165万，并以不可阻挡的趋势继续增长。新界区人口分布的变化，难免会带来政治制度安排的转型。新界区议会的设立，被认为是以乡村领袖的政治地位作为代价，重新分配政治权力。乡村领袖面对的挑战是，如何在新政治环境下保留政治影响力，否则便可能危及其切身利益，这也就可以解释为何在这次选举中，他们有强烈动机挑选候选人，以及不遗余力地动员选民投票。与外来的竞争者相比，原居民的候选人有3个优势：首先，政治上更有经验；其次，可依靠经验丰富的乡村政治人物和组织的支持；最后，可诉诸原居民的宗族和地缘观念而动员其支持。[4]结果，在选举战中，原居民成功地用经验、组织能力和群众路线弥补了人数上的劣势。除新市镇和较城市化的选区外，原居民在选举中轻松拔得头筹。在屯门（刚开始发展的新市镇），强有力的原居民领袖几乎囊括所有区议会席位。

从以上分析看，区议会选举在市区与新界区的重要性有所不同。在市区，区议会选举的作用部分是要弥补政府和公众间缺乏中介机制的弊端，以及为原子化的大众培养地区层面领导，其目的是发展新的利益而不是消除旧的利益。这种考虑也存在于新界区的区议会选举，但必须被理解为一个公开的平台，传统和自我意识的利益在这里要站稳脚跟，而不被破坏。表4-2列出的选民登记率和投票率形象地说明了区议会选举在两个区域的不

同含义。

表4-2 18个地区的选民登记和投票情况

	估计符合资格的选民人数	登记选民人数（占比）	投票人数（占比）	投票率
市区				
中西区	175 000	49 968（29%）	16 506（9%）	33.0%
湾仔	158 000	46 952（30%）	12 892（8%）	27.5%
东区	255 000	101 527（40%）	32 705（13%）	32.2%
南区	120 000	48 680（41%）	21 883（18%）	45.0%
油麻地	91 000	31 398（35%）	7 802（9%）	24.8%
旺角	163 000	42 329（26%）	10 633（7%）	25.1%
深水埗	277 000	87 063（31%）	30 896（11%）	39.2%
九龙城	272 000	80 540（30%）	28 053（10%）	34.8%
黄大仙	264 000	98 830（37%）	33 774（13%）	37.5%
观塘	316 000	119 546（38%）	49 832（16%）	41.7%
合计	2 091 000	706 833（34%）	244 976（12%）	35.5%
新界区				
沙田	65 000	15 673（24%）	7 105（11%）	45.3%
西贡	25 000	5 912（24%）	3 565（14%）	60.3%
荃湾	320 000	70 675（22%）	26 481（8%）	38.0%
屯门	64 000	25 551（40%）	13 819（22%）	54.1%
元朗	93 000	28 337（30%）	17 454（19%）	61.6%
北区	60 000	19 311（32%）	12 352（21%）	64.0%
大埔	36 000	12 564（35%）	8 109（23%）	64.5%
离岛	26 000	14 703（57%）	8 903（34%）	65.5%
合计	689 000	192 726（28%）	97 788（14%）	51.3%
总计	2 780 000	899 559（32%）	342 764（12%）	38.9%

注：括号内数字为登记选民人数和投票人数占合资格选民人数的百分比。

虽然市区的选民登记率（34%）略高于新界区（28%），但新界区的投票率更高。在市区的登记选民中，仅有35.5%真正投票，而在新界区，这一投票率是51.3%。然而，从整个香港看，无论是选民登记率（32%）还是

投票率（38.9%），都不太理想。

选民的投票热情低说明区议会及其选举难以吸引公众的注意，同时说明香港民众的组织参与度很低。由于无法通过组织大规模动员和拉票，所以候选人不得不采用一系列通常无法深入选民的竞选策略，包括家访、用扩音器宣传、街头握手、打横幅、发传单、邮寄竞选的小册子和单张、张贴海报，以及在大众传媒上有限地露面。有关部分候选人利用不合法手段竞选（例如，请客吃饭、贿选、敲诈）的传言也流传开来，但整体上，区议会选举是“干净”和诚实的。这些竞选策略主要以客观的手段向选民介绍候选人，但在培育二者关系上无甚成效。在新界区城市化程度较低的选区，竞选风格以较个人化的方式展开，此策略之所以可行，是因为宗族和地缘观念仍有一定的影响力。乡村领袖拥有的主从关系（patron-client relation）网络也被尽量利用以鼓励选民投票。因为这些原因，新界较偏远地区，如元朗、北区、大埔和离岛的投票率高逾60%，而沙田、屯门和荃湾则偏低。

这次区议会选举在很大程度上是个人特质而非组织能力的比拼，这一事实通过一个非同寻常的发现得到验证。在正常情况下，每个席位的候选人数量与投票率有正相关的关系，因为更多的候选人会动员更多的选民投票。但是在这次区议会选举中，这两个变量的相关度非常弱，市区选举的相关系数是0.20，新界区的是0.25。

另一个证据更符合通常的预想。当更多候选人参选，获胜者和败选者之间的选票差距通常会降低。候选人数量和当选者得票比例的相关系数在市区是-0.59，在新界区则是-0.69。这表明，香港相当缺乏可主导选举走向的知名候选人。

因为投票率低，候选人不需要拿到太多选票就可以当选，在市区，候选人拿到的选票从548～3802张不等，在新界区则介于189～2486张之间。这种情况特别有利于选民基础在地域上比较集中（如宗族和村落）的候选人。

成功当选的因素

在这次区议会选举中，组织因素只属次要，成功当选更多地取决于个人背景，其中以候选人的社会经济地位最为突出。表4-3列举了当选者的组织背景，从中我们可以看出，原先以为在选举中可能起到很大作用的市区社区组织（如街坊会和互助委员会），表现不太理想；但乡村组织（如乡议局、乡事委员会和村代表）却相反，推出的候选人赢得大多数席位。虽然所有当选的候选人都是各志愿团体的成员或干事，但这些团体在选举中大都扮演可有可无的角色。总之，它们起到的作用是确认身份而非动员选

民。

表4-3 当选候选人的组织背景

	互助委员会	街坊会	乡议局/乡事委员会/村代表	其他	总数
市区					
中西区	—	1	—	4	5
湾仔	—	2	—	3	5
东区	3	1	—	6	10
南区	—	—	—	6	6
油麻地	—	1	—	3	4
旺角	1	2	—	2	5
深水埗	2	2	—	5	9
九龙城	2	—	—	6	8
黄大仙	6	1	—	5	12
观塘	4	1	—	7	12
合计	18	11		47	76
新界区					
沙田	5	—	1	2	8
西贡	—	—	3	2	5
荃湾	3	—	1	6	10
屯门	—	—	2	6	8
元朗	—	—	—	6	6
北区	—	—	2	4	6
大埔	—	—	3	4	7
离岛	—	—	2	4	6
合计	8	—	14	34	56

（续表）

注：如果当选者从属于多个组织，本表只列出主要的一个。因为候选人所属组织的信息并不完整，我们也难以亲自接触他们来弥补这个缺陷，所以表中的数据仅供参考，在使用时要格外慎重。乡议局/乡事委员会/村代表推出的候选人应被低估，因为很多与这些组织有关系的候选人并

非其知名成员，因此这层从属关系显得没有其他关系那么重要。

即使就乡村组织而言，我们也不能完全肯定，候选人成功当选的原因是组织因素的重要性超过个人背景。表4-4显示，原居民赢得的席位与他们在新界区的人口数量不成比例，这证明原居民拥有更大的组织动员能力。但在表4-4中我们也可以看到，当原居民候选人之间的竞争激烈，以及假设组织因素已被控制时，成功当选的决定因素又必然回到个人背景上。因此，我们的讨论将集中到这些因素上。

表4-4 按原居民背景划分新界区候选人和当选候选人

	候选人			当选候选人		
	总人数	原居民人数（占比）	非原居民人数（占比）	总人数	原居民人数（占比）	非原居民人数（占比）
沙田	15	6（40%）	9（60%）	8	3（38%）	5（63%）
西贡	15	9（60%）	6（40%）	5	3（60%）	2（40%）
荃湾	36	6（17%）	30（83%）	10	1（10%）	9（90%）
屯门	20	16（80%）	4（20%）	8	7（88%）	1（12%）
元朗	27	18（67%）	9（33%）	6	3（50%）	3（50%）
北区	22	11（50%）	11（50%）	6	4（67%）	2（33%）
大埔	22	20（91%）	2（9%）	7	5（71%）	2（29%）
离岛	17	9（53%）	8（47%）	6	6（100%）	0（0%）
总计	**174**	**95（55%）**	**79（45%）**	**56**	**32（57%）**	**24（43%）**

比较市区和新界区候选人的个人背景，市区候选人中，长者、女性、委任区议员[5]以及从事专业工作和白领工作的人比例较高；新界区候选人中，中年、男性以及从事商业、餐饮业、工业和建筑业等工作的人比例则较高。表4-5和表4-6列出了市区和新界区候选人的年龄和职业分布。

表4-5 候选人和当选候选人的年龄分布

	市区				新界区			
	候选人		当选候选人		候选人		当选候选人	
	人数	占比	人数	占比	人数	占比	人数	占比
21~30岁	18	8%	9	12%	17	10%	2	4%
31~40岁	49	21%	22	29%	34	20%	13	23%
41~50岁	50	22%	15	20%	51	29%	18	32%
51~60岁	72	31%	22	29%	45	26%	13	23%
60岁以上	40	18%	8	11%	27	16%	10	18%
总计	**229**	**100%**	**76**	**101%**	**174**	**101%**	**56**	**100%**

表4-6 候选人和当选候选人的职业分布

	市区				新界区			
	候选人		当选候选人		候选人		当选候选人	
	人数	占比	人数	占比	人数	占比	人数	占比
商人	93	41%	27	35%	78	45%	22	39%
餐饮业从业人员	4	2%	2	3%	15	9%	6	11%
工业和建筑业从业人员	16	7%	7	9%	26	15%	11	19%
教育工作者	24	10%	18	23%	13	7%	5	9%
公众取向专业人士	14	6%	4	5%	9	5%	7	12%
其他专业人士	23	10%	6	8%	7	4%	2	4%
白领	17	7%	5	7%	4	2%	2	4%
农民和工人	6	3%	2	3%	2	1%	0	0%
其他	32	14%	5	7%	20	12%	1	2%
总计	**229**	**100%**	**76**	**100%**	**174**	**100%**	**56**	**100%**

注：“教育工作者”主要指教师和中小学的校长。“公众取向专业人士”包括牙医、医生、律师、社工、销售人员和公关经理。“其他专业人士”包括会计师、工程师、出版商、技术人员和其他。

根据现有数据，我们可以挑选出3个变项来分析：年龄、委任区议员身份和职业。性别变项很快被排除，因为只有20位女性（市区有16位，新界区有4位）参选，其中仅有5位成功当选（市区有4位，新界区有1位）。表4-7和表4-8表明了这3个变项与选举成败的关系。

表4-7 市区候选人社会经济背景与选举成败的关系

	候选人人数（总数=229）	当选者人数（总数=76）	落选者人数（总数=153）	当选率
年龄				
21～30岁	18	9	9	50%
31～40岁	49	22	27	45%
41～50岁	50	15	35	30%
51～60岁	72	22	50	31%
60岁以上	40	8	32	20%
	（卡方值=8.92，自由度=4，显著度>0.05）			
在任区议员身份				
委任区议员	48	29	19	60%
非委任区议员	181	47	134	26%
	（卡方值=20.31，自由度=1，显著度<0.05）			
职业				
商人	93	27	66	29%
餐饮业从业人员	4	2	2	50%
工业和建筑业从业人员	16	7	9	44%
教育工作者	24	18	6	75%
公众取向专业人士	14	4	10	29%
其他专业人士	23	6	17	26%
白领	17	5	12	29%
农民和工人	6	2	4	33%
其他	32	5	27	16%
	（卡方值=22.10，自由度=8，显著度<0.05）			

表4-8 新界区候选人社会经济背景与选举成败的关系

	候选人人数（总数=174）	当选者人数（总数=56）	落选者人数（总数=118）	当选率
年龄				
21~30岁	17	2	15	12
31~40岁	34	13	21	38
41~50岁	51	18	33	35
51~60岁	45	13	32	29
60岁以上	27	10	17	37
	（卡方值=4.56，自由度=4，显著度>0.05）			
在任区议员身份				
委任区议员	7	5	2	71
非委任区议员	167	51	116	31
	（卡方值=5.15，自由度=1，显著度<0.05）			
职业				
商人	78	22	56	28
餐饮业从业人员	15	6	9	40
工业和建筑业从业人员	26	11	15	42
教育工作者	13	5	8	38
公众取向专业人士	9	7	2	78
其他专业人士	7	2	5	29
白领	4	2	2	50
农民和工人	2	0	2	0
其他	20	1	19	5
	（卡方值=19.4，自由度=8，显著度<0.05）			

就年龄而言，无论是在市区还是在新界区，年龄和选举成败都没有统计学上显著的关系。这表明在香港华人社会中，年龄已不再带来无可置疑的尊重和地位。尽管如此，当我们比较两区当选候选人的年龄时，仍可发现轻微的差别：市区候选人的平均年龄较新界区高，但新界区当选者的平均年龄高于市区。新界区较传统的社会背景应是解释这种差异的原因之一。

就委任区议员身份而言，候选人如果具有委任身份，会比没有的更具优势。这主要是因为委任议员的身份会提升地位，与区议会的组织因素应该没有什么关系。如表4-7和表4-8所示，无论是在市区还是在新界区，在任的委任区议员有更大的机会在选举中获胜：市区有60%当选（48位候选人

中，29位当选），新界区有71%当选（7位候选人中，5位当选）。

就职业而言，候选人的职业是预测选举成败相对重要的变项，而职业则是候选人的社会经济地位最重要指标。如表4-7和表4-8所示，从人数看，无论是在市区还是在新界区，成功当选的候选人中以商人居多；然而，商人参选的成功率并不高，市区只有29%，新界区只有28%。在市区和新界区，广义的专业人士比其他候选人更有优势。如果我们把教育工作者、公众取向专业人士和其他专业人士合在一起，他们的成功率在市区是46%，在新界区是48%。在市区，餐饮业候选人与专业人士成功当选的机会大致一样，都是约50%。这个职业界别的候选人和专业人士一样，因为他们的职业性质能利用广泛的公众联系。

将专业人士再细分为不同的类别我们发现，市区的教育工作者和新界区的公众取向专业人士非常有机会成功当选，前者的当选率是75%（24位候选人中，18位当选），后者的当选率是78%（9位候选人中，7位当选）。为什么教育工作者在新界区的选举表现不如在市区好？公众取向专业人士在市区的表现不如在新界区好？针对前者，我们的猜测是新界区学校相对较小，因此不能像市区那样提供大量的选举支持。至于后者，市区的公众取向专业人士的客户可能分散在很多不同界别，因此不能全面支持那些候选人。此外，新界区的公众取向专业人士的客户在地域分布上更集中，荃湾可以作为例子来说明这种关系，它比新界其他选区更加城市化，教育工作者在荃湾当选的机会与在市区的同行相当。

虽然教育工作者的个案数量有限，我们的观察明显不足以下定论，但对这一群体还是有一些额外评论的。我们对市区选举的教育工作者进行了更详细的分析并发现，年轻教育工作者比年长教育工作者有更大的当选机会。性别因素对教育工作者能否当选没有显著的影响。在任区议员的身份对教育工作者的当选机会也没特别的好处。选区内的竞逐者数量对教育工作者能否当选的影响并没有一致模式。最后也是最有趣的情况是，如果教育工作者候选人败选，他们是败在专业人士和白领候选人的手上，而不是其他职业的候选人。

结论

总体而言，香港首届区议会选举是场比拼个人背景的竞赛，而非组织能力的竞争。结果，候选人如果成功当选，就会凭借个人的专业和独立判断来行使权力。我们预计，他们会将自己的区议员角色看成是受托人，如果民众表达自己的期望，这些议员会聆听，但不一定会遵从。

区议会选举并不肯定带来中层领导的重大改变。要承认的是，在这次选举中会有很多新面孔出现，他们会利用自己的知识和专业来强化未来香港的

地区行政管理。然而，作为一个群体，民选区议员的政策观点（根据他们的参选政纲看）与其他地区领袖似乎无明显分别。“压力团体”推选的候选人在选举战中的表现并不出色，至于那些少数当选者能否在冷漠的政治环境中做出好成绩，也令人存疑。

绝大多数当选的区议员都倾向于维持现状，着眼于当下的议题和设施。他们未能掌握区议会在香港政治制度的定位，也未能根据社会整体和自己选区的性质与需要，甄选和凝聚民众的诉求。从这个意义上讲，他们难以构成一股强大的力量，以抗衡区议会里如铁板一块的官员群体，实际那些官员垄断了信息、行政效率以及政策执行和影响的知识。在这种准行政管理游戏中，民选区议员根本不是官员的对手。

区议员各自为政，与自己的选民也没制度化联系，最终会让他们无法履行中间人的角色。就个人而言，区议员很容易被官员操纵，或屈服于官员的压力；缺乏有组织的群众联系，他们也不能动员群众支持自己。区议会现在的组成和运作阻碍其发展有关特定公共决策的问责机制，因而不能提供足够诱因，鼓励民选区议员为取悦选民而积极投入议会事务。相反，对他们而言，更明智的做法是集中在那些与区议会职能无关，但可能安抚支持者的活动上。

如果区议会要成为香港的制度化中介机构，并为培育中层领袖提供肥沃土壤，按首批民选区议员的组成和内部组织来推断，应是不胜其任。为弥补这种局面，除扩大区议会的职能和权力外，我们需要未来的候选人更扎根于有效的政治组织，对各方面的政策议题表达更清晰和敏锐的看法。

章末注

1.Lau Siu-kai，“The Government，Intermediate Organizations，and Grassroots Politics in Hong Kong,”Asian Survey，Vol.21，No.8(1981)，pp.865-884.

2.有关区议会的组成和职能，参见：Lau Siu-kai，“Local Administrative Reform in Hong Kong：Promises and Limitations,”Asian Survey，Vol.22，No.9(1982)，pp.858-873。

3.香港中层领袖的组成正在发生变化，参见：Lau Siu-kai，Society and Politics in Hong Kong(Hong Kong：Chinese University Press，1982)，pp.121-155。

4.有关新界政治发展的描述，参见：Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai，“Development and the Resuscitation of Rural Leadership in the

New Territories,"Hong Kong Journal of Public Administration，Vol.3，No.1(1981)，pp.72-89；Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai，"Planned Development and Political Adaptability in Rural Areas,"in Ambrose Y.C.King and Rance P.L.Lee(eds.)，Social Life and Development in Hong Kong(Hong Kong：Chinese University Press，1981)，pp.169-193；Chau Lam-yan and Lau Siu-kai，"Development，Colonial Rule，and Intergroup Conflict in a Chinese Village in Hong Kong,"Human Organization，Vol.41，No.2(1982)，pp.139-146。

5.1982年区议会选举之前，香港多个地区已成立由委任议员组成的区议会，时间从半年到两年不等。

---

1. 本文与关信基合著，原以英文发表，刊于Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，"District Board Elections in Hong Kong,"Journal of Commonwealth and Comparative Politics，Vol.22，No.3(1984)，pp.303-317.感谢港英政府政务总署提供区议会投票统计数据和候选人个人资料。

第5章 1985年区议会选举与殖民地的政治动员㊟

香港第二届区议会选举于1985年3月，即中英签署《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》（简称《中英联合声明》）后不久进行。《中英联合声明》规定，香港将于1997年回归中国，中英针对香港未来进行了漫长曲折的谈判，尽管让大多数港人感到困惑和恐慌，但这场谈判不可避免地将他们带进一场喧嚣吵闹的政治体验，进而影响他们的政治观点。

自1984年12月中英签署《中英联合声明》后，香港开始进入到1997年6月30日才结束的过渡期。虽然棘手的主权问题得到解决，但走向并跨越“九七”的政治前景仍晦暗不明，也没有完全排除出现严重政治动荡的可能性。这种充斥着不确定和焦虑的状况不仅因为中国内地和香港的政治经济制度大为不同，也因为香港要维持政治个性，最终还需依靠中国的善意和容忍。由于大多数港人不信任中国，因此政治上的不安进一步复杂化。

为了缓解港人的忧虑，中英为香港设计了看似兼容但各自为政的政治发展计划。在英国看来，关键字眼是“代议政制”和“自治”，而中国认为是“高度自治”和“港人治港”。因为英国在过渡期负责管治香港，中国在回归后行使主权，只有互相合作，各自为香港设计的计划才有可能实现。英国在1997年之前发展的代议政制缺乏可信性，因为不可能带来政治上的自治。同样地，英国若没有转移部分政治权力给港人打下基础，那么中国承诺的“港人治港”也是空洞的。

虽然从理论上看，中英在政制改革领域进行合作不仅可欲，而且迫切需要，但这种合作充满困难。首先，“代议政制”和“自治”因缺乏实质内容，只是模糊的描述，中英总是能用不同甚至对立的概念解释，并抱着不同的急迫心情实施政制改革。尽管香港政治独立的选项已被排除，中英对一些具体改革措施的必要性和可欲性以及进行的时间，仍可能有对立的看法。其次，政制改革是一个分裂香港的议题。即使大多数人并不关心，但“民主化”（不管这个词的确切含义是什么）的可能性仍然刺激了一小部分正在发展的政治活跃分子，他们将“民主化”视为获得和行使政治权力的机遇。与之相反，“民主化”令资产阶级和专业人士感到恐惧、惊慌失措，因为他们担心“过度民主化”会削弱香港的资本主义制度，并带来政治不稳定。

因为香港的上层精英自认为缺乏政治能力，也没建立有效的政治组织，所以他们大部分将自己的行为局限在向中英两国请愿和表达意见上。然而，政治活跃分子不遗余力地组织化，在回归前几年成立大量小型、积极论政

的政治团体（例如，港人协会和汇点）和准政治团体（例如，太平山学会和香港教育专业人员协会）。这些团体以中产阶级人士为主，并主张渐进式改革。虽然这些团体也对政治、社会、经济改革的范围和步伐有不同理解，但迄今为止，它们只能表达广泛的政策建议，没有实质性对策。在意识形态领域，它们并未激进到采取反资本主义立场，也大多不信任中国和英国（程度或有不同），在政治竞争中均避免挑衅中英双方。

这些新生团体的出现在一定程度上改变了香港的政治格局。此前香港的威权官僚政制仅培育了一个虚弱的社区、公民和乡村领导层，这些领袖主要是下列组织的干事，包括街坊会（邻里组织）、互助委员会（设立在高层住宅楼宇中）、地区委员会（按行政地区划分）、乡事委员会和乡议局（由新界原居民组成）。[1]所有这些组织都由政府设立，作用旨在咨询。其领袖多带传统意识、威权意识，保守并服从政治权威。

自20世纪70年代开始，因政府扩大施政措施以及民众对公共设施和服务的需求上升，香港出现了大量的“压力团体”（例如，香港公共房屋政策评议会）[2]，它们聚焦于特定议题，并推动符合财富再分配目标的公共政策。“九七回归”和政权转移的前景直接催生了政治和准政治团体，但它们也在一定程度上令非政治团体政治化。传统的领袖突然意识到，只要强有力的政治组织和领袖不出现，他们的支持基础虽然相对薄弱，但仍能转变为政治资本。但与此同时，他们也受到刚刚登上政治舞台的政治组织和咄咄逼人的“压力团体”的严重挑战。对“压力团体”而言，获取政治权力以实现自己的再分配目标，是一个突然出现的光明前景，推动它们在体制内争夺权力。同样看到政治机遇的光明前景，并认识到新生政治力量的威胁，两个成立已久但不甚积极的政治与公民组织（香港革新会和香港公民协会）也加入混战。到1985年，虽然官僚政府仍主导香港政治，但已遭到一群政治团体、准政治团体以及雏形政治团体的围攻，它们已经做好准备，为争夺大量下放、移交的政治权力而战。权力下放是配合非殖民化政策的需要，对香港而言，这是破天荒的事情。

区议会选举

因预料到香港最终会回归中国，港英政府在20世纪80年代早期就开始了政制改革，并从地方行政层面展开，包括设立18个区议会（1985年增加到19个）。区议会是民意咨询组织，没有行政职能；一半议席通过选举产生，任期3年。首届区议会选举在1982年举行，选民反应相当冷淡。[3]从那时起，政府采取一系列措施提升区议会的政治地位以及在香港政制中的重要性，例如，将民选议员的比例提高到2/3（1985年）；区议会主席不再由政府官员担任，而是由议员互选产生；区议会承担少量行政职能；增加区议员的薪酬。最重要的是，区议会将选出10位议员进入新一届立法局

（在1985年共有56位议员）。

因此，我们在评估这次区议会选举的重要意义时，要考虑到政治环境的改变和新一届区议会政治地位的提升。但这并非此次选举的全部，要理解这次选举的真正意义，还必须考虑其他源于香港特殊政制的因素以及现在面临的关键转折点。

首先，区议会在政治上的实质作用和重要性含糊不清，并随着政治环境而变化。它的突出特征不是其咨询功能、有限的行政职能和地区基础，而是它作为民选的政治组织，代表真正的民意，不局限于划定的公共论述。随着政府走向代议政制，1985年的区议会选举必定具有更大的重要性。香港中文大学进行的电话调查显示，58.3%的受访者相信1985年的区议会选举比1982年的更重要。[4]因此，初步证据应让人预料公众会更支持1985年的区议会选举。另外，政府和大众传媒投入大量精力宣传这次选举，差点盖过了选举的政治意义。尽管如此，政府对选举的态度是喜忧参半。投票率虽表明了这场选举的受欢迎程度和认受性，但政府也谨慎地不将区议会过分渲染为政治机构，因为政府担心这样会造成民众不切实际的期望，进而在未来鼓励民众提出不可接受的政治诉求。

这次选举之所以重要的另一个因素是，它在中英谈判刚结束及造成社会压抑时，随即给港人提供了一个政治表达的统一渠道。因此，是否参与投票的意义就远大于如何挑选候选人。选举会给出一些线索，让我们观察港人的政治心态，他们刚经历了一段长时期的情感煎熬，选举至少可以让他们释放压抑的心情，虽然发展方向并不明确。

区议会选举也为政治团体提供了特定场域，可以让它们在不断演进的政治制度中“扎根”，以及为将来更大的政治之争做好准备。事实上，几乎所有本地政治团体都参加了这场选举。对大多数政治团体和准政治团体而言，1982年区议会选举的意义不大，以至于不能保证花费的精力物有所值。很多压力团体甚至认为那是一种专门设计出来的政治手段，背后不可告人的目的是压制它们。但是到了1985年，这些压力团体全面转变，以最大的热情投入竞争。右派（亲台湾的活跃分子）和左派（拥护中央政府的活跃分子）均如此。右派希望赢得一些席位，以抗衡日益兴盛的左派，但在组织上溃不成军，因此难以带来真正的威胁。[5]左派认识到自己处于更尴尬的境地，作为一股巨大的政治力量，仍无法强大到足以控制整个选举结果。它们全力以赴地动员选民不仅无法确保成功，反而可能带来反效果，令公众认为中国已提前出动，要从政治上掌控香港。另外，左派还对英国的动机产生怀疑，犹豫是否要参加由港英政府设计的竞赛。

但是，完全不参加选举也同样困难。首先，权力，虽然是最低限度的，仍会落入他人手中。任由权力旁落总会让人不快。其次，不参加选举会令港

人认为中英不和，从而导致政治动荡。最后，不参选意味着自治承诺（带着“民主”的言外之意）是一场闹剧，会打击港人的政治积极性。为了使自治承诺可信，同时恰如其分地控制选举结果，显示中国及其支持者能负责任，拥护中央政府力量仅在选举中适当地扮演不引人注目的角色。他们（特别是香港工会联合会）发起了小规模的竞选活动，帮助自己的支持者登记为选民，这些活动也仅仅获得有限的成功。他们向大约80位候选人提供支持，但也是有限、秘密、小幅度的，这些候选人或是直接隶属于拥护中央政府的组织，或是友好人士。[6]

按道理说，在这样的政治环境和历史时刻，第二届区议会选举应引来热情回应的选民，但实际结果与预期相比，基本令人失望。

候选人与选民

此次选举香港被划分为两个区域、19个地区和145个选区，候选人共角逐237个席位（见表5-1），比1982年区议会选举（132个）多，增加席位旨在刺激选民和候选人参加选举。

表5-1 19个地区的候选人、选区和议席数量

	候选人	选区	议席	候选人/议席
市区				
中西区	19	7	13	1.5
东区	42	12	18	2.3
九龙城	30	8	16	1.9
观塘	37	12	20	1.9
旺角	22	6	10	2.2
深水埗	28	10	18	1.6
南区	23	6	11	2.1
湾仔	21	5	10	2.1
黄大仙	39	12	21	1.9
油麻地	17	5	8	2.1
合计	278	83	145	1.9
新界区				
离岛	17	7	7	2.4
葵涌/青衣	38	8	15	2.5
北区	22	6	8	2.8
西贡	12	5	5	2.4
沙田	32	8	15	2.1
大埔	17	7	7	2.4
荃湾	18	6	9	2.0
屯门	35	8	16	2.2
元朗	32	7	10	3.2
合计	223	62	92	2.4
总计	**501**	**145**	**237**	**2.1**

从表5-1可以看出，此次区议会选举可供竞逐的席位几乎翻倍，但并没令候选人数量相应增加。1985年区议会选举共有501人参选，1982年是403人。第二届选举平均只有2.1位候选人竞逐一个席位，远低于上届的3.1位。具有讽刺意味的是，更多的利益和政治团体参与这次选举，不仅没有提高选举的竞争性，反而降低了。一般来说，候选人数量与选民的参与水平成正相关关系。候选人犹豫不决是始料不及的，这表示选民没什么投票热情。

造成候选人人数比预期少的因素有多个，其中最重要的是，尽管不同的利益和政治团体野心勃勃，但组织能力较差，难以动员大规模的公众支持。很多团体实力太差，根本不成熟，难以在政治舞台上有任何重大影响。那些建制团体（例如，街坊会、互助委员会、地区委员会、香港公民协会和香港革新会）普遍组织不济、政治无力。新界的乡村组织（乡议局和乡事委员会）稍好些，因为它们能凭借传统和原属的纽带与乡村选民保持联系，当然这需要物质利益来维系。但这些纽带也受到了现代化和城市化的

冲击，特别是近期市区居民搬入政府规划和建造的新市镇生活。

除了组织上的不足，新成立的政治团体和压力团体均不拥有足够资源进行大规模竞选。它们只是设法在选定的几个选区推选少量的候选人，尽管可能会对其他候选人提供名义上或象征性的支持。与上次选举相比，这一次的特征是，不少候选人具有利益或政治团体背景，或者至少是选举伙伴关系。各种选战联盟的形成确实吓跑了相当多有意参选的人士，特别是传统的参选者，他们仍认为参与选举是履行公民责任，而不是公开争取政治权力。

进一步观察后发现，“团体”因素在1985年区议会选举中更多是表面现象。针对首届区议会选举，我们的结论是：这是一场比拼个人背景，而非组织能力的竞争。[7]尽管表面上看起来相反，但我们还是认为，第二届区议会选举同样适用这个结论，虽然适用程度会稍弱。真实的情况是，自上次选举后，新的团体开始登上政治舞台，而很多没有参与上次选举（或参与度偏低）的旧团体，如街坊会、互助委员会、香港公民协会、香港革新会、香港教育专业人员协会等，也把目光集中在这次选举上。但是，这些团体的参选目标并不明确，选举结盟亦不成气候，是权宜之计，赢取选票的有效性也备受质疑。因此，竞选联盟和政治团体的表现都逊于预期。

两个最受瞩目的竞选联盟（在东区和中西区）都是非常松散的临时性团体，主要依靠权宜、便利和相互熟识，缺乏组织、纪律和共同的政纲。政治团体通常不会在自己的官方政策中表明支持哪位候选人，没有正式的提名程序，没有竞选主任或机构协调选区内的竞选活动，没有共同的政纲，实际上也没有财力支援，团体最多是提供象征性的支持，实质性的支援（如竞选活动工作人员、培训设备、支持信、庆祝活动等）只是提供给特定选区中的特定候选人。团体内部的纪律松散，很多时候是因为候选人先决定参选，然后有关团体才考虑是否接纳其成为成员。新成立的政治团体更需要招募已证明（或正在证明）自己独立于该组织也能发展的才俊加入。因此，候选人通常具有多重团体身份，在竞选时选用哪一身份，取决于在哪一个选区参选。总之，没有团体可以依靠忠诚的、全心投入的成员。

利益和政治团体的参与，以及各种针对不同议题、定位于社区的压力团体的介入，都对候选人的社会经济特征产生影响。因为这些团体大多由中产阶级人士组成，成员的学历较高，专业和管理人士较多，年龄也较轻。他们的一个明显特点是：不是香港的上层精英，后者仍不愿意参与地区层面的选举政治。因此可以说，在香港政治转型的早期阶段，带着改革目标的中层精英首先站出来，扮演积极的政治角色，发现身处的政治场域里充斥着大量软弱无力、支持政府的传统政治领袖和组织。尽管如此，与1982年相比，1985年的候选人更为年轻，具有更高的学历，也有更高的职业声

望。

在1985年区议会选举中，除议席和候选人增加外，登记的选民数量也有所上升。选举前，政府发起大规模的选民登记活动。这些宣传难免受到仍在进行的中英谈判的影响，令政治在香港成为热门话题，结果选民登记册多了521832人。可以预期，新登记选民在政治上的投入应不如原先的选民。

表5-2提供了这届区议会选举的登记选民人数、投票人数和投票率。实际投票选民从1982年的342764人增加到1985年的476558人，增加了133794人，表明选民的热情更高。选民的绝对数字虽有所增加，但投票率从1982年的38.9%降到1985年的37.5%。这一降幅在新界同样明显，而那里的传统乡村力量更有能力动员选民投票。就新界而言，可能的解释是，政治上不积极的市区居民搬入新市镇，拉低了投票率。此外，年轻和稍微积极的市区居民更希望搬到新界居住，他们离开市区导致市区的投票率下降。

表5-2 19个地区的选民登记和投票情况

	登记选民人数	投票人数	投票率（%）	1982 年投票率（%）
市区				
中西区	68 711（53 778）	16 257	30.2	33.0
东区	143 175（128 171）	41 323	32.2	32.2
九龙城	107 534（97 491）	28 666	29.4	34.8
观塘	174 801（148 780）	53 581	36.0	41.7
旺角	72 361（72 361）	17 777	24.6	25.1
深水埗	112 565（78 351）	28 951	37.0	39.2
南区	70 435（48 795）	18 483	37.9	45.0
湾仔	59 364（59 364）	17 856	30.1	27.5
黄大仙	142 350（116 397）	39 878	34.3	37.5
油麻地	44 025（44 025）	11 370	25.8	24.8
合计	995 321（847 513）	274 142	32.3	35.5
新界区				
离岛	19 945（17 754）	10 408	58.6	65.5
葵涌/青衣	90 853（90 853）	37 425	41.2	—
北区	34 542（34 542）	17 064	49.4	64.0
西贡	12 448（12 448）	7 402	59.5	60.3
沙田	61 751（61 751）	31 237	50.6	45.3
大埔	27 850（27 850）	12 442	44.7	64.5
荃湾	51 019（51 019）	20 994	41.1	38.0
屯门	72 196（72 196）	36 903	51.1	54.1
元朗	55 466（55 466）	28 541	51.5	61.6
合计	426 070（423 879）	202 416	47.8	51.3
总计	**1 421 391（1 271 392）**	**476 558**	**37.5**	**38.9**

注：选区内如果没有竞争对手，候选人可自动当选，自动当选的议席包括：中西区3个，东区3个，九龙城两个，观塘3个，深水埗5个，南区4个，黄大仙3个，离岛一个。括号内数字是减掉自动当选选区的登记选民人数之后的数字。

在1982年选举中，葵涌/青衣是荃湾的一部分。假如葵涌/青衣和荃湾在1985年选举中重新合并在一起，投票率会是41.2%，仍然高于1982年选举荃湾的38%。

另一个背景因素可能是选举前夕新登记的选民在政治上更不热心，因此在整体上降低了选民参与度。虽没有确实的数据，但选民的投票似乎与其社会经济地位没有太大关系。在社会问题较突出的选区，压力团体似乎能号

召更多选民参与投票。尽管有各种欢欣鼓舞的官方和非官方评价，但如果从选民的反应来评价，1985年区议会选举并不能说是成功的。值得关注的是，符合资格的选民中，仅约半数登记为选民；登记选民中，仅约1/3投票。所以严格来说，当选的候选人获得的选民授权并不稳固。

从香港的政治发展来看，最令人感兴趣的是，“九七回归”是否会对港人的政治倾向带来显著影响？如果有影响，是否会表现在他们的投票行为上？即使针对这个问题还没有系统化研究，各方组织和人士在选举前后进行的大量调查[8]也能让我们对这个问题有个简单认识。调查发现，这次选举除了可能稍微激发民众对民主程序的兴趣，令他们更多地意识到政府在改善民生上的作用以及更愿意发表意见外，实质改变的东西并不多。另外，选民基本的政治态度没有太大的改变，这影响了他们的投票行为，并且反过来严重限制了候选人的竞选行为。从政治上看，香港仍是个原子化社会，没有为政治目的而组织起来。仅当危及具体的利益，看起来不需花费太多成本就能够解决时，一些小规模的、针对特定问题的组织才会在普罗大众中应运而生，由中产阶级出身的活跃分子充任领导。与这种结构性限制平行的，是选民的工具主义、实用主义、个人取向和自我取向的政治倾向。

选民的工具主义表现在对区议会的认知上，他们认为它是为自己或邻里谋取利益的工具，不重视它与日常生活无关的政治价值。选民的实用主义体现在很少受意识形态的驱动，无论这是理想主义的还是启示灾难的；选民的注意力只集中在当下，在眼前的一亩三分地，在他们的实际利益。所谓个人取向是说，选民在决定投票给某候选人时，会看重这个人的特征，例如，诚实、有知识、正直和有能力。由此我们可以看出，这些特征主要强调候选人的个人属性，只偶尔包括他和选民间的组织联系与社会关系。候选人所属组织对选民评价候选人的影响并不重大，即使有也非常轻微。这种在选举中只认人、不认组织和议题的现象，将香港选民与西方国家的选民区分开来。然而，也许除较少受现代化侵蚀的乡村外，市区普遍存在的非个人化环境也不利于候选人发挥和展示长处。缺乏突出的、可以让民众产生共鸣的魅力型领袖，更进一步强化了香港的这个特点。因此，选举中个人取向只能通过一种方式表现出来，即候选人通过大众传媒或偶尔的接触（例如，家访）让选民间接地推断其个人特征。在这个过程中，让选民看到的候选人属性，如容貌、衣着和白纸黑字的资历有非常突出作用，可塑造选民对候选人的印象。

选民内心的自我取向进一步将他们与西方的选举区别开来，不过，这可能是短暂的现象，因为香港的政治体制纵使基本上仍不民主，但港人已开始接受民主原则。自我取向体现在选民对自己为什么投票的解释上。零星的证据表明，香港选民投票的最主要原因是尽公民责任。因此，他们的投票行为可以被理解为一种自我强加、模糊的个人责任，而不是针对某个政治

团体或议题的外部责任感。尽管如此，除投票这种简单的行为，选民的责任感通常不会转变为努力参与政治活动。同样地，除偶尔通过大众传媒获得的只言片语外，选民也不会积极了解候选人的背景等情况。尽管政治团体蓬勃发展，它们还是被港人视为令人讨厌的东西。没有团体自称是政党，足以说明问题。全港性问题对选民来说可能重要，但选民在处理这类问题上的无力感似乎也折射到候选人身上，候选人认为他们也无能为力。

正在成长、越来越积极的候选人群体和大量政治上冷漠的大众同时存在，令香港的竞选风格十分独特：候选人仅通过让步或妥协来迎合一个不怎么支持他们的政治环境。区议会作为公众意见和压力的容器与来源，并不真正局限在地区事务和问题上。用以规定区议会职能的用语较为模糊，在实践中使它可以涉及全港性事务的议题，将在很大程度上提升其公共地位。但在1985年区议会选举中，全港性议题明显没有体现在候选人的政纲中。这次选举很少谈及香港的未来、政制改革、与中国内地的关系，甚至区议会在未来政治制度中的角色等问题；相反，候选人主要聚焦于改善地区服务和设施，他们认为这对选民有更大吸引力。

同时，鲜有政治团体把自己和候选人联系起来。除公共房屋政策评议会（一个压力团体）、香港公民协会和香港革新会（两个较资深的政治公民团体）外，其他政治团体的候选人都是以个人身份参选，背后的团体不公开提供支持。然而，贴上明显政治团体标签的候选人发现，这种联系并不一定是优势，有些甚至遇到严重的难题，因为他们和政治团体有明显联系，令选民质疑他们参选的政治意图。另外，无论是否有明显的政治团体标签，一个不可否认的事实是，有团体支持的候选人，在竞选时可以更有效率。因为团体有优势，可以帮助候选人更有效和更经济地利用直接（如家访、街头拉票、论坛等）与非直接（如电视、广播、传单、路边横幅、信件、海报等）的手段吸引未被组织的民众。如果我们一定要为1985年区议会选举中的团体或组织因素打分，那么最可能的结论似乎是：有团体支持的候选人比没有团体支持的略占优势。矛盾的是，这些略微的优势来自团体可以通过自己的活动提升候选人的个人吸引力。这是如何做到的？是通过将团体的支持局限在某些预先挑选的候选人身上（他们已具有值得夸耀的个人特征），以及通过更有效的现代传播途径来“推销”这些个人特征。简言之，团体因素在1985年区议会选举中只是得到强化，而非取代重要的个人因素。选民的政治惰性迫使政治团体根据其具体情况制定竞选策略。

选举结果

虽然“团体”因素必须放在适当的角度予以评估，但它还是给那些拥有政治和准政治团体、压力团体背景的候选人带来一些神奇的影响力。因为这些

团体派出的候选人很少，所以即使他们赢得漂亮，也不能从根本上改变区议会中政治力量的对比。[9]但是，他们的表现还是严重威胁到了传统势力，后者候选人在很大程度上是单兵作战，依靠主从关系（patron-client relation）网络、传统纽带、利益互惠，或者在选区的声望。[10]考虑到选民选择候选人时的自我取向，我们不能简单地认为，传统的领袖在政治上注定如此，因为他们中的很多人也具有吸引选民的个人特征。他们还有更强优势，即政府的支持。如今他们怎样重组和招募人才，很可能决定未来的政治命运。在1985年区议会选举中，传统势力在一些新市镇（屯门和葵涌/青衣）和破旧不堪的徙置区铩羽而归，这些选区无一不受严重社会问题的影响，极度缺乏社会服务和社区设施，自然是压力团体发力的温床。

我们将在下文分析1985年区议会选举中当选候选人的个人社会经济特征和组织背景，并在可能时与1982年的选举进行比较。

就性别而言，当选候选人中，男性和女性的分布只有轻微变化。在新一届的区议会中，女性比例仍严重偏低（见表5-3）。

表5-3 当选候选人的性别分布

	1982 年		1985 年		百分比变化
	人数	百分比	人数	百分比	
男性	127	96.2%	220	92.8%	-3.5%
女性	5	3.8%	17	7.2%	+89.5%
总计	**132**	**100.0%**	**237**	**100.0%**	

就年龄而言，1985年的当选候选人比1982年的年轻。在1982年，21～30岁和31～40岁年龄组别中，当选候选人的比例分别是8.3%和26.5%，在1985年这两个组别的比例分别跃升至19.4%和36.3%（见表5-4）。但我们也注意到，在1982年选举中，这两个组别的候选人占所有候选人的比例分别为6%和20%，1985年选举的相关数字是12%和30%，从这个角度看，1985年选举中当选者的年轻化情况就不那么显著。这种情况的一个可能解释是，年轻人在1985年选举中更活跃，因而具有稍大的当选机会。

表5-4 当选候选人的年龄分布

	1982 年		1985 年		百分比变化
	人数	百分比	人数	百分比	
21～30 岁	11	8. 3%	46	19. 4%	+133. 7%
31～40 岁	35	26. 5%	86	36. 3%	+37. 0%
41～50 岁	33	25. 0%	45	19. 0%	-24. 0%
51～60 岁	35	26. 5%	45	19. 0%	-28. 3%
60 岁以上	18	13. 6%	15	6. 3%	-53. 7%
总计	**132**	**100. 0%**	**237**	**100. 0%**	

就职业而言，工商业人员继续占据区议会的多数议席，虽然总体而言其势力有所削弱。教育工作者、社工和专业人士在新一届区议会中有极大进展，这与政治团体和压力团体在选举中的成功有很大关系。就知识和专业技能而言，新一届区议会比上一届稍佳（见表5-5）。与年龄和性别相比，职业似乎是预测选举结果的可靠和有效指标。因为职业本身与社会地位、学历和收入水平紧密相连，具有个人取向和工具主义的选民较倾向于利用职业来挑选候选人，这一点确定无疑。

表5-5 当选候选人的职业分布

	1982 年		1985 年		百分比变化
	人数	百分比	人数	百分比	
商人	58	43. 9%	67	28. 3%	-35. 5%
工业从业人员	4	3. 0%	3	1. 3%	-56. 7%
教育工作者	22	16. 7%	42	17. 7%	+6. 0%
社工	4	3. 0%	20	8. 4%	+180. 0%
专业人士	5	3. 8%	30	12. 7%	+234. 2%
办公室人员	15	11. 4%	35	14. 8%	+29. 8%
建筑业从业人员	7	5. 3%	5	2. 1%	-60. 4%
家庭主妇	1	0. 8%	2	0. 8%	0. 0%
工厂工人/技工	6	4. 5%	8	3. 4%	-24. 4%
司机	0	0. 0%	5	2. 1%	—
退休人士	3	2. 3%	7	3. 0%	+30. 4%
记者	0	0. 0%	4	1. 7%	—
其他	7	5. 3%	9	3. 8%	-28. 3%
总计	**132**	**100. 0%**	**237**	**100. 0%**	

就在任区议员身份而言，共有120人参加这一届区议会选举，其中108位是民选议员，12位是委任议员。他们的成功率很高，这意味着港人接受了区议会，担任区议员亦是选民重视的候选人条件。这一届选举中，共有89位在任区议员再次当选，当选率是74.2%。经进一步划分，市区在任区议员的当选率是76%，新界区则是71.1%；委任议员的当选率是83.3%，高

于民选议员的73.1%。从总体上看，在任区议员身份似乎是参与选举的重要资本。

就原居民背景而言，新界原居民利用过去的政治经验、较紧密的社群关系和较有效的领导能力，在上届区议会选举中打赢了漂亮的一仗。表5-6显示，具原居民身份的候选人在城市化程度较低地区（离岛、大埔、西贡和元朗）仍保持优势，但在社会问题较多的新市镇屯门却失败了。[11]更值得关注的是，新界区的席位已从1982年的56席增加至1985年的92席，但具原居民身份的候选人只有81位，少于上届的95位。鉴于原居民的现有领袖已相对年长，这种情况或预示其领导层的继承危机。城市化的持续围攻可能进一步侵蚀原居民及其组织的政治影响力。与此同时，由于选举竞争的新颖性以及新近冒起的政治领袖未臻成熟，具有原居民背景的知名政治领袖依然能在变迁的政治制度中获取大量领导地位。[12]换言之，原居民的领袖如果能转型为地区范围的政治领袖，那么就可以从政制改革中获益，延续政治生命，但培育他们的组织会衰落，其余的原居民领袖也将如此。

表5-6 具有原居民背景的候选人在新界区的选举表现

	议席	具有原居民背景的候选人数	具有原居民背景的当选人数	具有原居民背景者的当选率（%）	具有原居民背景当选者占议席百分比（%）
离岛	7（6）	12（9）	6（6）[0.0]	50.0（66.7）[-25.0]	85.7（100.0）[-14.3]
葵涌/青衣	15（-）	1（-）	0（-）[-]	-（-）[-]	-（-）[-]
北区	8（6）	11（11）	4（4）[0.0]	36.4（36.4）[0.0]	50.0（66.7）[-25.0]
西贡	5（5）	7（9）	3（3）[0.0]	42.9（33.3）[+28.8]	60.0（60.0）[0.0]
沙田	15（8）	3（6）	2（3）[-33.3]	66.7（50.0）[+33.4]	13.3（37.5）[-64.5]
大埔	7（7）	9（20）	5（5）[0.0]	55.6（25.0）[+122.4]	71.4（71.4）[0.0]
荃湾	9（10）	13（6）	2（1）[+100.0]	15.4（16.7）[-7.8]	22.2（10.0）[+122.0]
屯门	16（8）	10（16）	5（7）[-28.6]	50.0（43.8）[+14.2]	31.3（87.5）[-64.3]
元朗	10（6）	15（18）	5（3）[+66.7]	33.3（16.7）[+99.4]	50.0（50.0）[0.0]
总计	**92（56）**	**81（95）**	**32（32）[0.0]**	**39.5（33.7）[+17.2]**	**34.8（57.1）[-39.1]**

注：小括号内数字是1982年选举数字。中括号内数字是两届选举数字的百分比变化。

就地区委员会和互助委员会背景而言，在市区，具有这两个社区或街坊组

织身份和得到其支持的候选人，在这届选举的成绩普遍失色。他们在东区、深水埗和南区等地的区议会中均失去了主导地位；在深水埗，也许还有葵涌/青衣，则输给敢言的压力团体候选人。此外，他们主要败给温和的专业人士候选人。在新界，地区委员会和互助委员会的领袖能在若干地区胜出，如大埔、屯门和元朗。据估计，他们得益于原居民领袖的衰败。压力团体在屯门表现积极且有影响力，而地区委员会和互助委员会的领袖在此选区仍能赢得比1982年更多的席位（见表5-7）。

表5-7 具有地区委员会和互助委员会背景候选人的选举表现

	具有相关背景的候选人数量	具有相关背景的当选人数量	具有相关背景者的当选率（%）	具有相关背景当选者占议席百分比（%）
市区				
中西区	10	8（5）［+60.0］	80.0	61.5（100.0）［-38.5］
东区	7	2（10）［-80.0］	28.6	11.1（100.0）［-88.9］
九龙城	6	2（3）［-33.3］	33.3	12.5（37.5）［-66.7］
观塘	20	10（7）［+42.9］	50.0	50.0（58.3）［-14.2］
旺角	14	6（4）［+50.0］	42.9	60.0（80.0）［-25.0］
深水埗	11	4（9）［-55.6］	36.4	22.2（100.0）［-77.8］
南区	8	3（5）［-40.0］	37.5	27.3（83.3）［-67.2］
湾仔	7	1（1）［0.0］	14.3	10.0（20.0）［-50.0］
黄大仙	30	16（11）［+45.5］	53.3	76.2（91.7）［-16.9］
油麻地	6	4（4）［0.0］	66.7	50.0（100.0）［-50.0］
合计	119	56（59）［-5.1］	47.1	38.6（77.6）［-50.3］

（续表）

	具有相关背景的候选人数量	具有相关背景的当选人数量	具有相关背景者的当选率（%）	具有相关背景当选者占议席百分比（%）
新界区				
离岛	1	0（0）［0.0］	0.0	0.0（0.0）［0.0］
葵涌/青衣	20	8（-）［-］	40.0	53.3（-）［-］
北区	2	1（0）［-］	50.0	12.5（0.0）［-］
西贡	4	2（0）［-］	50.0	40.0（0.0）［-］
沙田	22	10（6）［+66.7］	45.5	66.7（75.0）［-11.1］
大埔	3	2（1）［+100.0］	66.7	28.6（14.3）［+100.0］
荃湾	9	5（8）［-37.5］	55.6	55.6（80.0）［-30.5］
屯门	14	5（2）［+150.0］	35.7	31.3（25.0）［+25.2］
元朗	8	3（1）［+200.0］	37.5	30.0（16.7）［+79.6］
合计	83	36（18）［+100.0］	43.4	39.1（32.1）［+21.8］
总计	**202**	**92（77）［+19.5］**	**45.5**	**38.8（58.3）［-33.4］**

注：小括号内数字是1982年选举数字。中括号内数字是两届选举数字的百分比变化。

地区委员会和互助委员会是政府成立和资助的组织，用以促进公众参与社区事务、建立睦邻互助精神，以及动员公众支持政府政策。政府本对这些组织的选举表现寄予厚望，却以失望告终。事实上，地区委员会和互助委员会可算是相当无效的组织，只取得极低的公众支持[13]，其成员的选举表现不理想并不让人意外，真正让人惊讶的是，作为一个群体，地区委员会和互助委员会仍能在区议会中取得比其他邻里组织（无论是不是压力团体）加起来大得多的影响力，这证明香港确实缺乏能干和受公众欢迎的地区领袖。

就压力团体、政治团体和准政治团体背景而言，压力团体在1985年选举中的表现令人印象深刻，特别是在新市镇葵涌/青衣和屯门（见表5-8和表5-9）。更多的压力团体的领袖进入原本宁静祥和的区议会，难免会改变区议会的定位和运作风格。然而，压力团体的领袖总体上在区议会里仍是少数，但如无意外，他们的影响力应会继续提升。政治团体和准政治团体只派出少量候选人，亦取得极大的成功。这对新成立的政治团体和准政治团体来说有很大鼓励，它们急需选举来证明自己具有争夺政治影响力的实力。成立较久的政治团体和准政治团体也能通过选举重拾活力，虽然没有团体能借此次选举赢得盟主地位，但至少大家在政治上都更成熟，并激起更大的欲望。

表5-8 压力团体支持的候选人的选举表现

	当选候选人人数	当选候选人占议席百分比（%）
市区		
中西区	4	30. 8
东区	7	38. 9
九龙城	3	18. 8
观塘	3	15. 0
旺角	3	30. 0
深水埗	4	22. 2
南区	1	9. 1
湾仔	0	0. 0
黄大仙	4	19. 0
油麻地	1	12. 5
合计	30	20. 7
新界区		
离岛	0	0. 0
葵涌/青衣	6	40. 0
北区	0	0. 0
西贡	1	20. 0
沙田	4	26. 7
大埔	0	0. 0
荃湾	1	11. 1
屯门	8	50. 0
元朗	0	0. 0
合计	20	21. 7

表5-9 压力团体、政治团体和准政治团体的选举表现

	候选人总人数	当选候选人人数	当选率（%）
香港公民协会	53	21	39.6
香港革新会	33	17	51.5
东区联盟	11	11	100.0
中西区联盟	12	10	83.3
香港教育专业人员协会	30	24	80.0
香港工会联合会	10	5	50.0
汇点	4	4	100.0
香港公共房屋政策评议会	11	7	63.6
港人协会	9	9	100.0
太平山学会	3	3	100.0

注：大多数候选人自称是多个组织的成员。本表仅包括主要的压力团体、政治团体和准政治团体。

就区议会内政治势力的重组而言，新区议会与上届不同之处在于成员的异质性。上届区议会主要由传统的领袖和独立的公民领袖组成，新区议会则加入了具有政治相关团体背景的积极从政者。即使具有地区委员会、互助委员会和原居民背景的议员在比例上仍维持较大影响力，但无疑已失去垄断优势（见表5-10）。

表5-10 当选候选人的政治相关团体背景

	当选候选人人数	当选候选人占议席百分比（%）
传统势力		
地区委员会、互助委员会	92	38.8
原居民	32	13.5
香港公民协会	21	8.9
香港革新会	17	7.2
新势力		
压力团体	50	21.1
选战联盟、政治团体和准政治团体	47	19.8

注：候选人可属于多个政治相关团体。

区议会加入更具政治抱负、专业技能以及组织能力的成员，无疑会给内部带来更激烈的争论，促使成员间的派系分化，对政府来说，区议会或许会变成一个更难驾驭、更喧嚣吵闹、更不愿妥协的政治组织。区议会由民选议员主导，享有更高的民意认受性，自然会被视为汇聚和代表民意和民情的组织。然而，区议会新的、被提升的公众地位与其缺乏行政职权并存。可以预料，新一届区议会将争取更多的行政职能和与之相伴的财政权力。与此同时，拥有公众认受性和缺少真实权力间的巨大落差难免会促使个别议员转用新手段来表达诉求和表现自己，如肆意谩骂公共政策和政府。区议会内部的个人和团体相互攻讦，再加上议员较倾向于通过大众传媒来吸引选民，毫无疑问会增加尖酸刻薄，甚至不负责任的口头攻击。

结论

考虑到香港过去几年的重大政治变革，1985年区议会选举带来的意义是，区议会本身的实际政治功能并不如它所预示的政治未来重要。这次选举是测试，用来检测港人可以被政治动员的程度和方向。这很重要，因为选举政治在未来香港政治体制中将扮演虽非主导但更重大的角色。从英国、中国以及香港上层精英的角度看，这次选举也有意义，因为这标志着新涌现的政治势力在保持香港的繁荣稳定上发挥的作用不容忽视。

区议会选举描绘了以下画面：一小部分中层精英为把握获取政治权力的诱人机会，试图循普选进入地方咨询团体而得到政治体制上的立足点。他们竭尽全力从未被动员和组织的大众那里获取支持。活跃分子和普罗大众对政治现实，乃至政治目标，多有不同的视野和取态，竞选策略偏重迎合选民的实用主义、自我取向和工具主义的期望，选民则倾向于将政治个人化，强调候选人的个人特征，讲求候选人能否带来物质利益。香港选民的特性妨碍了新生政治团体的形成和发展。在大众感受不到严重政治危机的情况下，政治团体亦无从凝聚和发挥政治力量。动员和组织均无力的选民群体，进一步削弱民选区议员的代表性，并鼓动他们的分化和冲突。在这种环境下，活跃分子虽然仍在政治动员中起作用，但更确切的说法是，积极从政者已成为大众政治冷漠的牺牲者。

上层精英极少参与区议会选举，这显示他们对选举政治的逃避甚至厌恶心态。他们对扩大政治参与的敌意给政制改革带来难以逾越的障碍，甚至会阻碍尝试兼顾强势和弱势群体利益政治团体的发展。

夹在政治冷漠的普罗大众和顽强反对政制改革的上层精英之间，一部分政治上“受压制”的中层精英可能会采取激进化措施，寻求循选举途径向上攀升路径。如果真的如此，鉴于中英结盟的压倒性力量，以及两国对稳守香港这片资本主义乐土的决心，香港的政治制度或许会转向更威权的方向发

展。虽然区议会选举毫无疑问代表了“民主化”的趋势，但颇具讽刺意味的是，它也可能成为威权主义和反政治动员平行发展趋势的温床。

章末注

1.新界是快速城镇化的香港腹地。原居民是新界区的一个特殊群体，原居民的出现和继续存在很大程度上是为了便于政府行政管理。从严格意义上讲，原居民指那些在英国租借新界时，就在政府认可村落居住的居民及其后裔。他们被赋予大量特权，可以帮助巩固村落和血缘关系的一致与稳定。因为绝大多数港人不拥有这些特权，所以原居民有很强烈的团体意识，认为自己属于特殊的利益群体。

2.目前几乎不可能为香港的压力团体下一个确切的定义，因为这是个新生事物。在过去10年，压力团体多采用非暴力的行动策略，并赢得越来越多的民众认可。那些曾认为“压力团体”是一种污名的团体，现在也开始使用这个头衔。就我们研究的目的而言，压力团体被定义为：在目标上相对激进、要求制定再分配政策的团体。

3.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，“District Board Elections in Hong Kong,”Journal of Commonwealth and Comparative Politics，Vol.22，No.3(1984)，pp.303-317.

4.1985年1月，就在区议会选举前夕，香港中文大学的阿特伍德（Erwin Atwood）与郑惠和（Philip Cheng）进行了一项有关大众传媒使用的随机抽样电话调查，共完成725个访问，回应率为72.5%。

5.严格来说，1985年区议会选举中只有很少的当选者属于强硬的右派人士。12位亲台湾的候选人赢得了席位，占全部当选议员的5.1%。

6.在1985年的区议会选举中，5位与强硬左派组织有联系的候选人赢得议席。总体来说，大约23位当选者可被视为左派或是拥护中央政府人士，占全部当选议员的9.7%。如果包括所有看起来对中国友善的当选者，总计有43名，占18.1%。

7.Lau and Kuan，“District Board Elections in Hong Kong,”p.309.

8.例如，阿特伍德和郑惠和（见注4）、香港中文大学学生会和香港大学社会科学学会。

9.在随后进行的区议会主席选举中，民选议员仅赢得19个席位中的5席。

10.在市区，吸引选民的传统要素并不必然有效，互助委员会在1982年选

举中动员选民无甚实效即是一个例证。J.L.Scott，Local Level Election Behaviour in an Urban Area(Hong Kong：Centre for Hong Kong Studies，The Chinese University of Hong Kong，1985).

11.新划定的葵涌/青衣区已经高度城市化，所以没有一位候选人具原居民背景。

12.在随后进行的新界区区议会主席选举中，具原居民身份的议员赢得了9个席位中的7席。

13.Kuan Hsin-chi et al.，“Organizing Participatory Urban Services：The Mutual Aid Committees in Hong Kong,”in Y.M.Yeung and T.G.McGee(eds.)，Community Participation in Delivering Urban Services in Asia(Ottawa：International Development Research Centre，1986)，pp.239-254.

---

1. 本文与关信基合著，原以英文发表，刊于Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，“The 1985 District Board Election in Hong Kong：The Limits of Political Mobilisation in a Dependent Polity,”Journal of Commonwealth and Comparative Politics，Vol.25，No.1(1987)，pp.82-102.感谢港英政府政务总署、多位政府官员和社区领袖提供区议会选举的资讯和经验。

第6章 媒介环境和选举㊟

引言

本章着重探讨比较政治学中两个相关的核心问题：一，选举行为背后的传播过程；二，从威权政府到竞争政府的转型。选举行为本身就是威权主义转型的标志。此外，选举对新竞争政府的巩固和素质具有累积效应。因此，研究选民如何被动员参与选举及相关活动，对理解民主化进程极为重要。

公民并不是在真空中参与选举活动的。当他们在竞选宣传活动中做出决定时，其实无时无刻不沉浸在充满各种政治传播的媒介环境中。媒介环境指的是个体在日常生活参与其中、相互交换信息和观点的网络。大多数时候，这样的传播活动不带政治内容。但是一旦涉及政治，媒介环境则可以看作具有中介功能，将个体与其他人和整个国家或地区联系起来。媒介环境的核心在于：个人的偏好、选择和行为不仅受自身特质影响，还反映周围外部环境的特点。而个人与环境的关系是随机的，就像个人无法完全掌控所处环境一样，环境亦无法完全决定个人。但是当个人身处巨大的社会整体环境，偶尔想要了解政治的需求时，就可以通过社会沟通来满足。换句话说，政治信息通常通过社会进行传播，例如，借助人际讨论或大众传媒。通过媒介环境，政治信息得以在社会传播，成为社群中个人与国家或地区联系的纽带。[1]

媒介环境大体有3种：初级社会网络（primary social networks）、次级社团（secondary associations）和大众传媒（mass media）。虽然“媒介环境”这个词仍较少被提及，而且各个媒介环境常被单独研究，但这些网络的重要性，自拉扎斯菲尔德（Lazarsfeld）等人的著作问世起[2]，就已在选举研究中得到广泛认可。

本研究与过往研究的不同之处在于，我们将3种媒介环境放在一起讨论，并将讨论重心放在其传播方面。接续施密特-贝克（Schmitt-Beck）的研究[3]，我们认为，要充分了解选民在竞选活动中的传播关系，必须同时研究所有的媒介环境。受篇幅所限，我们无法在此阐述不同媒介环境之间如何重叠、相互促进或抵消。我们的研究重点在于媒介环境中的政治传播是基于如下假设：与参加非政治团体或单纯地接触媒体相比，有政治内容的社会联系或对媒体特别关注会更多地影响人们的选举行为。

我们用1998年5月24日香港特别行政区第一次立法会选举后所进行的调查[4]对以下3个问题做出分析，以期给未来媒介环境的相关研究提供参考：

一，香港的公民在多大程度上嵌入（embedded）（或不嵌入）媒介环境？二，参与这些传播环境是否会对选举行为产生影响？三，置身于媒介环境中（或置身其外）的公民对香港民主发展有何更广泛的启示？

关于嵌入媒介环境的香港公民研究和以下3个假设较为有关：首先是科恩豪瑟（Kornhauser）的大众社会理论（theory of mass society）。[5]从结构上看，大众社会的特点就是精英与大众直接关联，中间没有中介群体。由于缺乏中介关系，因此政治精英疏于同社会联系，并直接接触大规模的公众运动。同样地，在大众社会中，非精英阶层也与社会隔膜重重，并直接受到大众导向的精英阶层动员。从文化意义上说，大众社会的特点在于价值标准的一致和易变。由于缺乏多样而稳定的价值规范，精英阶层和非精英阶层没有坚定立场，易受民粹主义煽动。根据科恩豪瑟的理论，大众社会在结构和文化上的共同特点所导致的广泛社会运动很可能推翻民主政治体系。也就是说，没有嵌入媒介环境的公民不利于民主进程。

但是，根据格兰诺维特（Granovetter）的"弱关系力量"假设[6]，公民不嵌入媒介环境，或社会缺少中介关系，也并非一无是处。格兰诺维特研究的要点是，弱社会关系具有通过传递新信息，将分散的社会网络联系起来的重要功能。而强社会关系首先意味着将一个严格分割的社会转化为封闭的、小范围的社区；它还意味着从这些分割的单位所产生的信息，只限在自身范围内循环，无法跨界。相反，弱社会关系有助于将信息在分割的社区外传播，因而对形成真正意义上的公众意见十分有用。

对格兰诺维特的分析进行讨论之后，我们再来看看理查德森（Richardson）对日本选民两种投票模型的研究。[7]在其早期对社会宏观大环境和具体微观小区的影响所做研究的基础上，理查德森发现日本存在两类截然相反的选民。第一种是"地方嵌入式选民"（parochially embedded voters）。他们通常居住在同一个地方很多年，积极参与小区活动。乡村的住户组织或邻里关系亲密的城中村是产生这类选民的绝佳土壤。他的分析与格兰诺维特"强社会关系"的论述有异曲同工之妙。理查德森研究发现的创新之处在于，强劲的小区联系令日本选民更加小心处理媒体对政治信息的报道，以及他们与别人的政治讨论。第二种选民是"非嵌入式世界公民"（unembedded cosmopolitans）。他们居住在同一地方的时间较短，不积极参与小区活动，不怎么关注媒体的政治报道，也较少与他人倾谈。正如现代化理论所指出的，理查德森预见了日本会出现越来越多的"非嵌入式世界公民"。[8]他的分析给本文最重要的启发是不同类型选民的不同投票行为。与地方嵌入式选民相比，非嵌入式世界公民一般不投票，并且很少始终如一地投票给某一个政党。换言之，在日本，政治参与在大部分情况下是由长期居住某地的选民及当地的组织行动所推动。随着现代化的不断推进，日本人的政治参与会出现下滑。

我们对香港公民特质研究的成果可进一步厘清上述3种理论。我们认为，除了选民的社会经济背景外，媒介环境中的传播过程也对公民的选举参与产生影响。然而，这些媒介环境既微弱，也非政治化。香港公民可以看作是“非嵌入式世界公民”，而这类公民在初级社会网络中几乎从不与人谈论政治，也不怎么参加非政治化及次级的社团。与此同时，除非大量地接触媒体信息，否则他们也不怎么关注大众传媒，并对选举作为推进民主的主要手段持怀疑态度。更广义地说，政治制度在媒介的连接过程中难有作为，因而使政府必须直接应对公众。这样的结构有走向民粹主义政治，从而危害香港民主化进程的风险。在探讨研究结果前，我们有必要对香港选举的背景做一个简单介绍。

局部民主和受限的选举

在香港，选举还是新生事物，并受到一定的限制。从英国殖民地转变为中国的一个特别行政区，其民主化的目标必须首先服从政治稳定。普选在1991年才被引入，尽管如此，也仅适用于立法机关的组成，而非行政长官的推举。但其实，此次立法会选举改革也只有1/3议席开放给直选，其余议席则由选举委员会和功能界别间接选出。所以，香港的选举并不能影响政府的构成。也就是说，政府并不用向选民负责。虽然是选举产生，但与行政相比，立法仍相当弱势，原因有二：一是立法会由3个不同界别选举产生，要分别向不同的选民负责，因此呈现分裂局面；二是立法会议员在政策制定、立法和监督上的权力受到对个人提出议案程序和分组点票有严格要求的相关宪制规定的钳制。总而言之，香港的选举受到极大限制，并且看似开放而廉洁，充其量也只能算是局部民主。[9]

正如其他地方，香港的每次选举都有独特之处，1998年的立法会选举也不例外。这是自1997年7月香港回归中国后的首次选举，有极大的象征意义。特区政府和中央政府都把它看作是港人第一次为香港的未来投票，具有里程碑式意义。在经历中英之间就香港政制改革长达10多年的争拗，以及1995年选出的立法局被1997年通过委任产生、缺乏认受性的临时立法会取代之后，1998年的立法会选举还标志着香港政治终于走向正常化。这些历史因素以种种方式影响着港人的选举参与。例如，当年打破纪录的53.3%的投票率，是对香港殖民时代的终结做出回应。

媒介环境的初级社会网络

在要探讨的所有媒介环境中，初级社会网络是一个人在其社会生活中最亲密、最重要的网络。家庭像一个保护伞，给个人以情感支持，保护他们不受外界侵害。家庭成员间的交流基于互信，并且可以强化既有的个人偏好。一直以来，在选举研究中都有这样的研究传统，即家庭的社会化对党

派性有持续影响。[10]除核心家庭之外，人际交流传播还发生在更广泛的亲戚、朋友、同事和邻居之间。他们共同构成一个政治讨论小组，在选举期间互相交流信息和参考意见。[11]胡克菲勒德特（Huckfeldt）已证实（尤其是邻里之间的）社会传播对政治行为有重要影响。[12]

本节将探讨两种类型的初级社会网络。第一种是“亲密网络”，指的是配偶或其他类似关系的人，这类人是受访者倾谈重要事务的对象。我们希望研究的是，亲密网络是否政治化，他们之间是否谈论政治以及谈论的频率。针对第二种初级社会网络，我们直接询问受访者是否在选举期间与亲戚、朋友、同事或者邻居讨论政治，并简便地称之为“讨论网络”。[13]我们发现，“亲密网络”和“讨论网络”都是非政治化的环境。

就“亲密网络”而言，在受访者中，超过一半已婚人士（57%）从不与配偶谈论政治，表示常与配偶谈论政治的只有2%，表示“有时谈论”“很少谈论”的相关百分比都是14%。在问及除了配偶，受访者还会与哪些人商量重要的事情时，回答分别是朋友（30%）、父母（27%）和其他亲戚（22%）。受访者与第一个被点名非配偶交谈者的讨论几乎都是无关政治的，51%表示他们之间从不谈论政治；而与第二个被点名交谈者从未谈论政治的受访者也有45%。

就“讨论网络”而言，提问时直接询问关于政治讨论的问题，而不是先询问谈论哪些重要事情，这样所得结果同样显示了社会传播网络的非政治化情形：93%的受访者表示从未与邻居讨论过政治。朋友似乎是较好的政治议题讨论对象，但仍有64%的受访者表示从未与朋友讨论过政治。接下来是同事和亲戚，从未与他们讨论过政治的受访者占比均为59%。[14]

与其他工业社会的研究结果相比，香港初级社会网络的传播环境非常薄弱。表6-1呈现了中国香港与德国（东德和西德）的比较。

表6-1 按不同关系划分的政治讨论：香港和德国的比较（从不讨论政治的受访者占比）

	配偶	亲戚	邻居	同事	朋友
中国香港	57%（675）	59%（962）	93%（965）	59%（767）	64%（974）
西德	5%（603）	15%（388）	9%（153）	2%（215）	11%（527）
东德	0.4%（270）	1.5%（229）	1.0%（102）	0.4%（238）	0.7%（161）

注：括号内数字是样本数，百分比根据这个样本数计算得出。

资料来源：Schmitt-Beck，“Intermediation Environments of West German and East German Voters,”Table 2.德国数据是基于1990年进行的调查

媒介环境的次级社团

次级社团有两种类型：政党和志愿组织。这两种社团的重要性在学术文献中已被充分证实，无须赘言。例如，根据韦尔巴（Verba）等人在7个国家进行的一项政治参与研究[15]，由个人的动机、资源等特性决定的政治参与，其实很受政党或志愿组织等机构动员参与政治活动的影响。而普特曼（Putman）早已证明次级社团对民主的促进作用。[16]

但是，在本研究中，我们不讨论政党。原因有二：一方面，在我们抽样调查的988位受访者中，只有两人属于某政党[17]，这样的数据无法做出任何进一步分析。另一方面，政党的确曾在竞选期间拉拢公众支持，我们的受访者也表示曾被政党联络。令人惊讶的是，这些联络不是很频繁。事实上，只有6%的受访者表示曾被政党用电话联络，家访的比例则为24%。[18]这些数据与美国选举时的相关数据相比，实在是小巫见大巫。[19]相关分析显示，政党拉拢和政治知识水平以及选举参与的相关性并不显著，说明香港的政党提供选举信息和动员投票的效用不大。[20]

话题回到志愿组织上。最根本的问题是，这些组织到底有多政治化。本研究通过询问受访者是否为某党党员以及参与组织活动及竞选活动的情况来衡量他们与社团的联系，结果再次显示社团是非政治化的媒介环境。

首先，成为某些组织成员的受访者只占极少数。确切地说，75%的受访者不是任何组织的成员，18%属于一个组织，而6%则属于两个或两个以上的组织。其次，即使是某一组织的成员，也并不意味什么。因为在所有属于某组织的成员受访者中，只有24%经常参加组织的活动，34%表示有时参加，很少参加和从不参加的各占29%和14%。最后，这些组织对选举拉拢也毫不积极。在有组织成员身份的受访者中，41%表示曾收过竞选资料，9%表示曾接到所在组织拉票的电话。表示曾在一些常规会议、竞选活动集会或与同组织的人交谈时提到选举话题的各占14%、19%和16%。总而言之，港人的社会联系较弱，并且次级社团所起的媒介作用也并不明显。

由此我们可以看到，与其他国家或地区的状况相比，香港的初级社会网络和次级社团这两种媒介环境都较弱，有表6-2的数据为证。

表6-2 按国家或地区划分的组织联系（百分比）

	属于一个组织	属于多个组织	政治“积极性”
中国香港	18%（988）	6%（988）	9～41%（244～242）
美国	25%（970）	32%（970）	41%（551）
英国	31%（963）	16%（963）	40%（453）
德国	32%（955）	12%（955）	40%（419）
意大利	24%（995）	6%（995）	20%（291）
墨西哥	23%（1 007）	2%（1 007）	4%（242）

注：括号内数字是样本数，百分比根据这个样本数计算得出。

政治“积极性”不可直接比较。对香港来说，政治“积极性”是指被组织以任何方式联络过的成员占所有成员的比例；对于其他5个国家，则是认为他们所属的组织参与政治的成员比例。

资料来源：香港之外的数据来自Gabriel A.Almond and Sydney Verba，The Civic Culture：Political Attitudes and Democracy in Five Nations(London：Sage，1989)，Table X.5 and Table X.11

媒介环境的大众传媒

有关大众传媒与政治变迁的研究不计其数。[21]选举中媒体所扮演的角色吸引了学者近半个世纪的研究兴趣，但对于其效果，学术界颇有争议。[22]近期的研究已不再假设媒体受众是被动的，而是将我们的注意力引向读者或观众的信息认知心理。这些受众已嵌入社会传播网络，并可以进行主动的诠释。[23]

我们预计，大众传媒将在香港公民和政府之间起到最重要的媒介沟通作用，原因如下：一，家庭作为政治信息传播的渠道或政治教化的功能，在香港家庭中并不存在；二，香港缺乏社团生活，及社团非政治化本质；三，香港政党和政党体系欠发展；四，在香港急剧变化的社会中，社会经济分化易变不定。香港的大众传媒以其开放、多元和普及而著称。[24]根据

其他人对香港传媒的研究，港人认为报纸和电视是最值得信赖的消息来源，也是最普及的信息来源，因为每天有超过一半的成年人从这两个渠道获取信息。[25]最重要的是，媒体在香港政治体系中得到民众的信赖，远远超过立法机关、公务员和政党。[26]在这种情况下，我们认为媒体在传播政治信息上具有优势，这种假设也是合理的。

有两种方法可以衡量大众传媒的媒介作用。第一种是民众在多大范围内接触媒体，第二种是他们有多关注媒体上的信息。[27]我们假设第二种是更有效衡量大众传媒政治连接作用的方法。[28]很明显，如果一个人只是浏览一份报纸而没有留意上面的信息，那么他对信息的接收是很少的。同样地，人们可能一边做其他事情，一边听广播或看电视。尽管如此，我们的研究既衡量媒体接触，也衡量媒体关注。

表6-3总结了港人的媒体使用模式。不出所料，在媒体接触和媒体关注两个方面，电视都是最重要的。在选举期间，93%的受访者表示曾收看电视新闻，71%更表示每天都收看。在所有媒体中，表示对电视传播的信息关注和很关注的受访者比例是最高的，报纸紧随其后，是第二重要的媒体。而杂志在接触度和关注度方面都是最不重要的媒体。港人对广播的使用也较少。

表6-3 大众传媒使用模式（百分比）

	报纸	杂志	广播	电视
A. 选举期间，曾经阅读/收听/收看新闻或评论	76%（988）	13%（988）	56%（988）	93%（988）
每天通过上述媒体阅读/收听/收看新闻或评论	52%（734）	43%（101）	37%（502）	71%（629）
B. 对选举报道或节目的关注（样本数：988）				
很关注	3%	1%	2%	4%
关注	14%	2%	9%	17%
不太关注	44%	8%	31%	44%
完全不关注	14%	1%	13%	26%
缺值	25%	88%	46%	9%
总百分比	100%	100%	101%	100%

注：括号内数字是样本数，百分比根据这个样本数计算得出。

香港与其他地方在媒体使用习惯上的比较又如何？为方便起见，我们用报纸来替代其他大众传媒，并选了一些可将差异最大化显现的国家进行媒体

使用数据的收集。表6-4呈现了一个有趣的结果。中国香港与日本的情况相似，有很大比重的公众每天阅读报纸，但却对报纸上的内容甚少关注。事实上，港人对报纸内容的关注度是所有研究对象中最低的。我们将在本章结尾讨论非嵌入式世界公民概念时，重新对这个现象进行探讨。

表6-4 媒体接触度和关注度的比较（百分比）

	中国香港	美国	德国	保加利亚	智利	日本	新加坡
调查年份	1998 年	1993 年	1990 年	1996 年	1993 年	1993 年	1991 年
每日阅读报纸	52%	47%	5% *	22%	11%	86%	67%
	（734）	（1 097）	（979）	（639）	（895）	（1 283）	（434）
对上述报纸的内容很关注	4%	26%	23%	17%	5%	14%	–
	（743）	（1 315）	（979）	（1 147）	（895）	（1 283）	–

注：括号内数字是样本数，百分比根据这个样本数计算得出。

*表示这个数字可能有点误导性，65.8%的德国受访者表示平均每周有6天会阅读报纸。

资料来源：新加坡数据是根据Eddie C.Y.Kuo et al.，Mirror on the Wall(Singapore：Asian Mass Communication Research and Information Centre，1993)计算而得；其他国家数据来自Comparative National Elections Project(CNEP)II

传播媒介的全景

目前为止，我们已总结出香港媒介环境的三大特征：一，初级社会网络非政治化，因此在选举期间，人们并不能从这些网络的传播交流中获得什么；二，极少数港人曾参与次级社团，即使曾加入，也甚少参加组织活动，因此社团或组织不能成为提供信息或选举动员的机构；三，大众传媒稍微能给我们一些安慰，因为绝大多数港人表示曾接触媒体，尤其是电视的政治信息。但是，大部分受访者表示并不关注大众传媒的政治新闻或节目，因此政治传播的效果有限。总而言之，港人并未嵌入，或最多只是微弱地嵌入将他们与遥远的政治世界联系起来的媒介环境中。

但即使这样又如何？非嵌入式世界公民对政治世界的非嵌入性会对社会产生什么负面影响？在这里，我们只集中探讨一个问题，即媒介环境可能产生的影响，也就是它在多大程度上会影响人们参与与选举相关的活动。但在开始讨论前，我们必须先检视媒介环境对人们政治知识的影响。媒介环境通过这种方式实现其重要的连接功能，即政治信息的社会传播。

媒介环境和政治知识

为了衡量受访者的政治知识，我们请他们分别回答香港特别行政区的财政司司长、俄罗斯总统以及中国共产党中央委员会总书记是谁。[29]结果显示，能准确回答上述3个问题的受访者比例各有78%、64%和60%。我们将3个问题相加，合并成一个变项“政治知识”，结果显示有13%的受访者全部答错，16%至少答对一题，答对两题和三题的百分比分别是28%和43%。为了便于呈现分布趋势，我们将受访者分为“无政治知识者”“有些许政治知识者”“有中等程度政治知识者”和“有丰富政治知识者”。我们发现，港人掌握颇多的政治知识。

那么，媒介环境对政治知识有什么影响？政治知识可以通过多种途径获得，包括学校教育和个人的政治兴趣。事实上，学历和政治兴趣在统计上都与政治知识呈一定相关性。[30]因此，当我们检视媒介环境的影响时，必须将学历和政治兴趣这两个因素一并考虑（见表6-5）。这里有几点值得注意：首先，无论是否控制学历和政治兴趣这两个变项，次级社团在促进政治信息的传播上都是无力的。其次，其他的媒介环境——讨论网络和大众传媒——对政治知识的确有独立影响力，但在控制了学历和政治兴趣这两个变项之后，该影响力显著降低。再次，当控制了学历和政治兴趣两个变项后，亲密网络的影响力下降至不显著。即使是与配偶谈论政治这一变项，若同时考虑学历和政治兴趣，其影响力亦会呈现显著下降。最后，大众传媒是人们获得政治知识的最重要的传播环境。

表6-5 与政治知识的相关性

配偶	亲密网络	讨论网络	次级社团	媒体接触	媒体关注
0.17***	0.16***	0.25***	0.04	0.35***	0.31***
(0.08*)	(0.02)	(0.11***)	(−0.03)	(0.25***)	(0.19***)

* $p<0.05$ *** $p<0.001$

注：表中数字是皮尔森相关系数（Pearson's r），括号内数字是控制了学历和政治兴趣后的净相关系数（partial

correlation coefficient）。

亲密网络是合并了“与配偶谈论政治”（如适用）和“与其他两位经常谈论重要事情的人谈论政治”而成的因素；讨论网络是合并了与亲戚、邻居、同事和朋友谈论政治各项；次级社团是合并了“是否某组织成员”“成员参与活动的主动性”和“社团在竞选活动中的参与度”；媒体接触将对4种媒体的使用相加而得；媒体关注是对4种媒体的关注度相加而得。下同。

除了表6-5呈现的总体情况，继续分析具有独立影响力的几个媒介环境也呈现出很有意思的结果。[31]对于初级社会网络来说，通常情况是人们与他人谈论政治越频繁，政治知识就越丰富。这里有三点发现值得关注：一，邻居并不是有效的交谈对象；二，在所有有效的交谈对象中，朋友似乎是最重要的；三，在通过交谈来获得政治知识这个层面，亲密程度并非最重要，与朋友谈论政治似乎比与配偶谈论更有效果。[32]

如前所述，大众传媒作为媒介环境，可以通过媒体接触和媒体关注两个方面来衡量。一个接触大众传媒的人，比没有接触媒体的人更易掌握更多的政治知识。不仅如此，报纸是所有媒体中最有影响力的政治信息来源。[33]媒体接触越多，媒体关注就越会令受众汲取更多政治知识，但这一情况仅限于杂志以外的媒体，并且在报纸上体现特别突出。总之，我们可得出如下结论，即大众传媒在传播政治信息方面扮演着重要的角色，并且媒体接触和媒体关注是同等有价值的传播机制。

媒介环境和选举参与

本章开篇我们提出的假设是，媒介环境对选举参与有影响。针对本章的研究目的，我们把3种类型的活动囊括在选举参与值中：登记成为选民、竞选活动、投票。选民因自身资源的不同在这些活动中有所差异。在香港，公民必须首先登记成为选民，才有投票资格。登记过程非常简单。为了提高投票率，政府花费大量资金进行宣传，鼓励市民登记成为选民并投票。在我们的调查中，所有受访者都是年满18岁（开始符合资格成为选民的年龄）的成年人，均符合资格登记为选民。调查显示，大约50%的受访者表示特区政府曾派人员请自己登记成为选民，66%表示已登记。投票比登记要投入多一些精力，但也相当容易。在调查中，73%已登记为选民的受访者表示曾投票，而政府统计显示当年的投票率是53.3%。在所有受访者中，48%为已登记并投票的选民，说明人们登记成为选民和做出投票行为

之间仍有一定距离。[34]对于公民来说，参与竞选活动需要投入更大的精力。我们询问受访者是否曾尝试说服别人为某一政党投票，以及是否曾参与政党举办的活动。不出所料，表示曾参与此类活动受访者的比例极低，曾参与拉票活动和竞选活动的受访者分别占8%和1%。

为做出进一步分析，我们将登记成为选民、投票、参与拉票活动和参与竞选活动4项答案相加，构成一个新的“选举参与”变项，该变项的值为0～4。结果显示，32%的受访者表示，从未参与上述任何一种形式的活动，他们在“选举参与”这一变项的得分为0。表示曾参与一项至全部4项的受访者比例分别是18%、44%、5%和0.2%。

为证明媒介环境和选举参与之间的关联性并非似是而非，我们必须将其他可能产生影响的变项剔除，如每个公民不同的特质、年龄、性别、学历、职业和收入；此外，动机、信念和态度也常常需要考虑。可能与媒介环境一同产生影响的因素过多，为方便分析和呈现，我们仅选取4项来作为控制变项。首先，学历将代表所有的社会经济资源作为第一个因素，接下来我们分别用政治兴趣、政治效能感和对民主化的支持度来代表动机、信念和态度。政治兴趣已在选举参与研究中被广泛提及，无须多解释。在本研究中，我们基于一条问题来衡量受访者的政治兴趣有多大。政治效能感则由3个问题合并而成。[35]

政治态度，如对民主化的支持，应当纳入选举参与的研究理论中，但问题在于如何衡量，调查中的一些变项或可解决这个问题。我们将是否渴望在未来的特首选举和立法会选举中以一人一票的普选形式投票这两道题目相加，构成一个新的因素。我们把支持普选的人当作态度上民主化的支持者。[36]随后我们进行了部分相关分析[37]来进一步确认媒介环境是否对选举参与产生影响。结果显示，学历、政治兴趣、政治效能感和对民主化的支持度都具有显著的独立影响力（见表6-6）。

表6-6 媒介环境与选举参与

A. 初级社会网络（政治讨论的对象）					
	配偶	亲戚	邻居	同事	朋友
	0.22***	0.28***	0.07*	0.21***	0.22***
	(0.15***)	(0.19***)	(0.03)	(0.14***)	(0.13***)
B. 次级社团					
			是组织成员	“主动性”	竞选活动
			0.13***	0.14***	0.14***
			(0.10**)	(0.10**)	(0.12***)
C. 大众传媒					
依媒体使用频率划分的媒体接触					
		报纸	杂志	广播	电视
		0.18***	0.08***	0.13***	0.15***
		(0.12***)	(0.02)	(0.09**)	(0.11***)
对所使用媒体的关注度					
		报纸	杂志	广播	电视
		0.29***	0.14***	0.24***	0.27***
		(0.20***)	(0.06)	(0.17***)	(0.19***)

* $p < 0.05$ ** $p < 0.01$ *** $p < 0.001$

注：表中数字是皮尔森相关系数，括号内数字是控制了学历、政治兴趣、政治效能感和对民主化的支持度后的净相关系数。

整体来看，初级社会网络呈现出如下景象：越嵌入该环境，即与这个社会网络中的其他人越多地讨论政治，他们的选举参与就越多。但邻居的情况除外，原本与选举参与呈显著相关的“与邻居讨论政治”，在控制了学历、政治兴趣、政治效能感和对民主化的支持度这4个变项之后，变得不显著。在初级社会网络各项中，配偶和亲戚似乎比朋友和同事更具影响力。这说明亲密网络比日常联络的人更重要，这与我们之前的论述有点矛盾。[38]

对于次级社团的影响，我们没有对任何特定的组织（如香港工会联合会）进行研究，一个简单的理由是，在调查中，有75%的受访者表示并不是任何一个组织的成员。如果我们用受访者属于几个社团这一数据作为变项，很明显看到它与选举参与之间有显著的相关性。但是否属于某些社团，其

实并不是一个最好的衡量媒介环境次级社团影响力的变项，因为我们无法单从受访者属于的社团数量来判断政治信息的重要观点是如何在这些社会传播中实现的。因此，我们创建了两个新的变项以便进一步分析：第一个是受访者在所属社团参与活动的主动性，第二个是上述社团在竞选活动中的参与度。如表6-6的B部分所示，这两个变项都与选举参与呈显著相关。不出所料，竞选活动在所有次级社团中脱颖而出，是最具相关性的变项。

表6-6的C部分为媒体接触对选举参与的影响提供了数据支持。首先，细看每一种媒体，当控制了其他变项之后，杂志与是否参加竞选相关活动的相关性变得不显著。其次，除杂志以外，其他媒体与竞选参与的相关度相近。再次，接触报纸和电视比接触广播有较强的相关性。最后，电视不比报纸更具影响力，这一点与我们的直觉有些相反，因为比起报纸，港人更依赖电视。在调查中，93%的受访者表示在选举期间看电视新闻，而看报纸的只有76%。此外，71%表示每天收看他们提及的电视，报纸的相关数字只有52%。这显示出的问题或许是，读报纸和看电视是很不同的媒体接触。前者需要投入更多的精力，因而能更好地接收信息，这带出了问题的核心：人们对媒体投入的关注。

与媒体接触一样，除了杂志，人们对媒体的关注对选举参与也有正面影响（表6-6的C部分）。而杂志对选举参与的最初影响经考虑其他变项之后则证明是虚假的。结果依旧显示电视并不比报纸重要，只要人们对其投入一定的关注，两者对受访者参与选举有关活动的影响力是相当的。

表6-6聚焦于每一个构成媒介环境的因素的影响力。表6-7则更宏观地总结出各媒介环境之间的比较。部分相关分析显示，在香港，所有的媒介环境对选举参与都有独立的影响力。但需要注意的是，当控制了其他影响因素后，其影响力有所下降。每一项媒介环境影响力的下降各有不同，其中讨论网络下降的幅度最大，而次级社团的下降幅度最小。但总体上讲，次级社团在联系公民和政界上影响力最小，大众传媒的影响力最大。表6-6和表6-7的研究结果显示，媒体关注比媒体接触更重要。正是通过媒体关注，大众传媒的动员效应才得以实现。[39]

表6-7 与选举参与的相关性

亲密网络	讨论网络	次级社团	媒体接触	媒体关注
0.26***	0.31***	0.16***	0.24***	0.33***
(0.17***)	(0.21***)	(0.12**)	(0.16***)	(0.23***)

** $p < 0.01$ *** $p < 0.001$

注：表中数字是皮尔森相关系数，括号内数字是控制了学历、政治兴趣、政治效能感和对民主化的支持度后的净相关系数。

结论

前面的分析要点可以简要地总结为两个描述性解释，如表6-7所示，初级社会网络、次级社团和大众传媒这3种媒介环境都对政治信息的社会传播有影响，起到将个体公民与遥远的政治体系联系在一起的功能。但是，香港的公民并未嵌入这种媒介环境中，或只是稍稍地嵌入（见表6-1、6-2、6-3）。[40]其结果是，媒介环境的效力被削弱。

那么，这种非嵌入式公民对香港的局部民主化有什么启示？让我们引用科恩豪瑟、格兰诺维特和理查德森的理论予以解释。首先，香港似乎符合科恩豪瑟笔下的大众社会。社会结构上，香港分为两个部分，一部分是高度有组织的小圈子精英，另一部分为普罗大众，普通民众则在政治上各不相关。文化上，香港弥漫着实用主义和依情境而变的道德风气，为民粹主义的滋生提供了温床。在一个大众社会，非嵌入式公民意味着像香港这样不断演进的政权[41]不得不直接面对民众而没有任何政治上的媒介保护。没有嵌入到任何结构性联系或政治进程中的公民很难对公共事务有所了解。此外，作为非嵌入式公民，他们极易受政治煽动者的动员，要么政治上退却疏离，要么情绪上一阵阵的高涨。换言之，非嵌入式公民非常容易使社会陷入民粹主义政治。

虽然香港的民粹主义政治并不明显，但仍有一些令人担心的迹象。首先，越来越多的政客将抽样的民调结果等同于公共舆论。[42]其次，政府似乎越来越容易被情绪化的“民意”左右。[43]香港还未曾遭受如科恩豪瑟假设的威权运动之害，这可以从3个方面解释：香港是移民社会的本质、“行政吸纳政治”[44]以及“社会容纳政治”。[45]一个移民社会必定易于出入境，由此带来的不满和失望不需要通过政治途径解决，而鉴于香港特区政府试图与潜在的反对派精英合作，并将其纳入政治程序，因此行政吸纳政治的重点在于维护香港的稳定。有关社会容纳政治的假设为社会和政治体系的分离提供了解释，前者由于掌握足够资源，因此可以通过自身来解决社会经济问题。[46]

前面所有的解释其实很难应用于当前环境，因为移民所占比例正逐渐减少，精英很难再垄断主导政治议程和过程，并且社会越来越依赖政府提供更多服务。在社会动员逐步发展的过程中，保持稳定日益艰难，是一场虽未来临但已知的严峻考验。目前，普通民众特别是年轻人的政治觉醒尚缓

慢，香港还未曾迎来政治参与的激增。比较而言，港人的政治参与度其实极低。[47]几十年的经济增长为民众积累了丰富财富，人们足以应对由当前经济衰退带来的负面影响。同时，政府也担当了从未有过的介入者角色，提供社会经济服务。结果是，除了我们看到政治参与机会上的明显不平等，香港也没有沮丧的公众可供那些心存不满的精英动员。因此，眼下并没有亟待处理的大范围社会不安。但如果经济增长变得不可持续，贫富差距拉大，这种现状也是会改变的。

如果我们能够论证媒介环境的缺乏在结构上无关紧要，那么在大众社会引发民粹主义政治的危机就可以忽略。这看上去是个貌似合理、基于格兰诺维特“弱关系力量”假设的论断。如果香港符合格兰诺维特的描述，那么就不是一个让人忧虑的大众社会，反而是个能真正反映民意的快乐社会。为了更接近事实真相，我们需要正确理解格兰诺维特的假设与僵化的社会分割前景背驰，在他眼中，相对较弱的社会关系反而成为优势。对香港来说，重点不在于强社会关系的存在，而在于关系弱至不能起任何作用的盛行情况。虽然可能有点夸大，但我们几乎可以确定，在交流政治信息的社会传播方面，港人的社会关系不只是薄弱，甚至是几乎没什么社会关系。正如我们所看到的，家庭范围内极少有政治讨论，而在邻里、朋友之间，或在办公场所，政治讨论也几乎不存在。次级社团只有少数成员，并且在政治上也不活跃。唯一有价值的是人们在很大程度上置身其中的大众传媒。但除了人们对大众传媒不甚关注外，我们也很怀疑香港的大众传媒是否能如预期般成为有力的政治信息提供者。[48]

如果说科恩豪瑟和格兰诺维特的假设在香港仅具有限的适用性，那么理查德森的分析看起来似乎更切题。鉴于香港几乎已完全城市化并高度现代化，我们假设港人就是理查德森所说的“非嵌入式世界公民”。事实上也的确如此。首先，除新界原居民外，港人不属于任何与政治相关的微小社区；其次，大多数志愿组织并没有很好地组织起来，并且多数是非政治化的。在我们的调查中也看到，大部分港人不属于任何一个次级社团，无论是工会还是政党，有些人甚至是像原子般的独立个体。他们在亲密网络，如家庭中，也不讨论政治。因此，根据理查德森的假设，港人是典型的“非嵌入式公民”。此外，非嵌入的港人又普遍接触大众传媒，而且很少关注这些媒体是如何处理政治信息的，因此符合理查德森对“世界公民”的描述（见表6-3）。所以，香港的公民可以归类为“非嵌入式世界公民”。那么预期的结果是，未来他们的政治参与度低，且具有高度选举倾向易变性（electoral volatility）。香港的低政治参与度已是不争的事实。[49]而选举倾向易变则要等待未来验证，因为到目前为止，也只举行了3次立法会选举。[50]

总结本章内容，港人普遍的“非嵌入”给香港的局部民主带来严重后果。自

1991年引入，现时仍在循序渐进地推行的直选，是为普罗大众提供的在殖民时期无法实现、决定自己前途命运的主要途径。如今，我们发现，初级社会网络、次级社团和大众传媒并未对促进公民的政治参与起到什么作用。这些媒介环境在提供政治传播上的不足必然会侵蚀形成高素质政治偏好和公共舆论所需的理性对话基础。而“非嵌入式世界公民”的盛行引起了对作为实现民主主要途径的选举素质的怀疑，因为没有足够的政治传播或讨论过程让选民做出自己的选择。不仅如此，“非嵌入式公民”再一次强化低政治参与，这对我们希望将民主方式扩大至其他政府部门来说，并不是个好兆头。从更广泛的意义上说，香港在组织或社团上嵌入不足，意味着欠缺公民参与的规范和网络，而这两点都是自19世纪以来理论家［如托克维尔（Alexis de Tocqueville）等人］看重的强大力量，因为它们会促使产生有效和负责任的政府。有鉴于此，我们不得不悲观地在本章结尾得出如下结论：就民主化而言，香港仍有相当长的路要走。

章末注

1.Robert D.Putman，“Political Attitudes and the Local Community,” American Political Science Review，Vol.60，No.3(1966)，pp.640-654；John M.Orbell，“An Information Flow Theory of Community Influence,”Journal of Politics，Vol.32，No.1(1970)，pp.322-338；Michael B.MacKuen and Courtney Brown，“Political Context and Attitude Change,”American Political Science Review，Vol.81，No.2(1987)，pp.471-490.

2.Paul Lazarsfeld et al.，The People's Choice：How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign(New York：Columbia University Press，1944).根据他们的研究，投票是一种群体经验，例如，一起工作、生活或玩乐的人们倾向于投给同样的候选人。

3.Rüdiger Schmitt-Beck，“Intermediation Environments of West German and East German Voters：Interpersonal Communication and Mass Communication During the First All-German Election Campaign,”European Journal of Communication，Vol.9，No.4(1994)，pp.381-419；Paul A.Beck，“Voters’Intermediation Environments in the 1988 Presidential Context,”Public Opinion Quarterly，Vol.55，No.3(1991)，pp.371-394.

4.调查的总体是年满18岁的香港华裔居民，样本为概率样本。调查主要在1998年5月25日～6月26日进行。调查结束时，共完成988个访问，回应率为46.5%。以香港的情况看，该回应率颇令人满意。

5.William Kornhauser，The Politics of Mass Society(New York：The Free Press，1959).另有相关的论述，可能未必与香港的情况有关，参见：H.Arendt，The Origins of Totalitarianism(New York：Harcourt Brace Jovanovich，1973).

6.Mark Granovetter，“The Strength of Weak Ties,”American Journal of Sociology，Vol.78，No.6(1973)，pp.1360-1380.

7.Bradley Richardson，“Political Communications，Voting Styles，Embedded Electorates and Political Stability in Japan,”paper presented at The CNEP II Conference at Istituto Carlo Cateneo，Bologna，Italy，30 June to 1 July 1998.

8.若想参考更多关于现代化侵蚀了人们对初级社群的依赖并带来政治个人化的文献，参见：Russell J.Dalton and Martin P.Wattenberg，“The Not So Simple Act of Voting,”in Ada W.Finifter(ed.)，Political Science：The State of the Discipline II(Washington，DC：American Political Science Association，1993)，pp.193-218.

9.Kuan Hsin-chi，“Election Without Political Clout,”in Kuan Hsin-chi et al.(eds.)，Power Transfer and Electoral Politics：The First Legislative Election in the Hong Kong Special Administrative Region(Hong Kong：Chinese University Press，1999)，pp.277-301.

10.Herbert H.Hyman，Political Socialization(Glencoe：Free Press，1959)；M.Kent Jennings and Richard G.Niemi，“The Transmission of Political Value from Parent to Child,”American Political Science Review，Vol.62，No.1(1968)，pp.169-184；Richard E.Dawson et al.，Political Socialization(Boston：Little，Brown，1977).

11.朋友这个群体类似于家庭，也有为个人提供保护的功能，只是保护的程度小于家庭。Ada W.Finifter，“The Friendship Group as a Protective Environment for Political Deviants,”American Political Science Review，Vol.68，No.2(1974)，pp.607-625.

12.Robert Huckfeldt, Politics in Context：Assimilation and Conflict in Urban Neighborhoods (New York：Agathon Press，1986)；Robert Huckfeldt and John Sprague，“Networks in Context：The Social Flow of Political Information,”American Political Science Review，Vol.81，No.4(1987)，pp.1197-1216.

13.询问的方法还有很多种。我们其实也可以首先询问受访者是否与他人讨论政治，如果回答是，那么我们可以进一步询问他们与谁讨论。这种问法与文中使用的问法相比，结果会有两点不同，我们或许会得到一个较小的政治讨论频率，还有可能会发现一些与受访者谈论政治的交谈者，如教会的伙伴。

14.港人与配偶、父母或其他亲戚很少谈论政治，意味着香港对儿童和青少年的政治教化非常薄弱，这的确是事实：69%的受访者表示在他们的童年，家里从来不谈论政治；只有4%表示年少时家里常常谈论政治；表示“有时谈论”和“很少谈论”的各有14%和13%。

15.Sidney Verba et al.，Participation and Political Equality，A Seven-nation Comparison(Cambridge：Cambridge University Press，1978).

16.Robert D.Putman，Making Democracy Work：Civic Traditions in Modern Italy(Princeton：Princeton University Press，1993).

17.港人不属于任何一个政党，一点也不奇怪。因为香港的政党其实没有公众基础。最大的政党民主建港联盟（1992年成立），其党员由初期的56人增加到现在的1440人。1994年，自由党（1993年成立）的党员有1500人，现在减少到490人左右。而最受欢迎的民主党，目前有547名党员，而在该党成立之初的1994年，有801名党员。其他政党则在人数上远远落后于这三大党。如欲参考历史数据，参见：Anthony Y.H.Fung，“Parties，Media，and Public Opinion：A Study of Media's Legitimation of Party Politics in Hong Kong,” Asian Journal of Communication，Vol.5，No.2(1995)，Table 3.较新的数据参见：《信报》，1999年6月14日，A21页.

18.鉴于政党在竞选活动时只将注意力放在已登记的选民身上，而并非所有的成年人，我们可以将样本缩小到只包括已登记的选民再进行一次调查，相关结果分别轻微地提升至7%和27%。

19.例如，根据一项1984年对美国南本德大都市圈进行的研究，有1/3的受访者表示曾经至少被一个政党联络过。Robert Huckfeldt and John Sprague，Citizens，Politics，and Social Communication：Information and Influence in an Election Campaign(Cambridge：Cambridge University Press，1995)，p.234.

20.对香港政党发展有兴趣的读者可参考：Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，“Partial Democratization，‘Foundation Moment’and Political Parties in Hong Kong,”The China Quarterly，Vol.163(2000)，

pp.705-720.

21.较新的例子参见：E.Fox(ed.)，Media and Politics in Latin America：The Struggle for Democracy(Beverly Hills：Sage，1988)；Vicky Randall，“The Media and Democratisation in the Third World,”Third World Quarterly，Vol.14，No.3(1993)，pp.625-646；Gary D.Rawnsley and Ming-yeh T.Rawnsley，“Regime Transition and the Media in Taiwan,”Democratization，Vol.5，No.2(1998)，pp.106-124.

22.John Zaller，“The Myth of Massive Media Impacts Revived：New Support for a Discredited Idea,”in Diana C.Mutz et al.(eds.)，Political Persuasion and Attitude Change(Ann Arbor：The University of Michigan Press，1996)，pp.17-78；J.William Cavanaugh，Media Effects on Voters (New York：University Press of America，1995)；Larry Bartels，“Messages Received：The Political Impact of Media Exposure,”American Political Science Review，Vol.87，No.2(1993)，pp.267-285；Scott C.Flanagan，“Media Influences and Voting Behavior,”in Scott C.Flanagan et al.，The Japanese Voter(New Haven：Yale University Press，1991)，pp.297-331.

23.Stuart Hall，“Encoding and Decoding in the Television Discourse,”in Stuart Hall et al.(eds.)，Culture，Media，Language (London：Hutchinson，1980)，pp.128-138；Richard R.Lau，“Political Schemata，Candidate Evaluations，and Voting Behavior,”in Richard R.Lau and David O.Sears(eds.)，Political Cognition(Hillsdale：Lawrence Erlbaum Associates，1986)，pp.95-126；D.Morley，Family Television(London：Routledge，1988)；Kathleen McGraw，“Political Information Processing：A Review Essay,”Political Communication，Vol.13，No.1(1996)，pp.131-138.

24.如李少南和朱立所言，香港的大众传媒相对自由，因为香港有着自由主义的政治结构、多元化的经济、营利性的媒体经营文化、媒体从业者的专业文化以及增长的参与文化。Paul S.N.Lee and Leonard L.Chu，“Hong Kong Media System in Transition：A Socio-cultural Analysis,” Asian Journal of Communication，Vol.5，No.3(1995)，pp.90-107.

25.Joseph M.Chan，“Mass Media and Socio-political Formation in Hong Kong，1949-1992,”Asian Journal of Communication，Vol.1，No.3(1992)，pp.106-129；Joseph M.Chan and Paul S.N.Lee，“Mass Communication：Consumption and Evaluation,”in Lau Siu-kai et al.(eds.)，Indicators of Social Development：Hong Kong 1990 (Hong

Kong：Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies，The Chinese University of Hong Kong，1992)，pp.79-103.

26.Lau Siu-kai，Democratizaion，Poverty of Political Leaders，and Political Inefficacy in Hong Kong (Hong Kong：Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies，The Chinese University of Hong Kong，1998)，pp.13-14.

27.Steven H.Chaffee and Joan Schleuder，“Measurement and Effects of Attention to Media News,”Human Communication Research，Vol.13，No.1(1986)，pp.76-107；Steven H.Chaffee and S.Y.Choe，“Time of Decision and Media Use During the Ford-Carter Campaign,”Public Opinion Quarterly，Vol.44，No.1(1980)，pp.53-59；Dan Drew and David Weaver，“Media Attention，Media Exposure，and Media Effects,”Journalism Quarterly，Vol.67，No.4(1990)，pp.740-748.

28.了解媒体接触与媒体关注的不同效果，参见：Chaffee and Choe，“Time of Decision and Media Use During the Ford-Carter Campaign”；Ran Wei and Louis Leung，“A Cross-societal Study on the Role of the Mass Media in Political Socialization in China and Taiwan,”Gazette，Vol.60，No.5(1988)，pp.377-393.

29.要准确衡量受访者的政治知识知晓程度确实很难，本研究选取政治领导人作为一个较为方便的指标，是因为这些人物无论在日常生活的交谈还是媒体的新闻报道中，都被大量提及。选这些特定的领导人是为了在后续研究中显现出最优的分别，但结果不如预期般好。

30.学历的卡方值是86.6，政治兴趣的卡方值是47.8。两项的自由度均为6，显著度均达0.001。

31.篇幅所限不列出表格。另外，我们不对次级社团进行讨论，因前文已充分讨论其对政治知识影响的无力。

32.这一论断来自“与配偶及亲戚谈论政治”（卡方值为41）和“与朋友谈论政治”（卡方值为51）在自由度和显著水平相同时，两者的卡方值呈现颇大的差距。坦白说，我们原本可以将“亲密朋友”和“经常联络的人”分开，那样的话，就可以有更多的证据来分析亲密关系和经常联络的人的相对影响力。

33.在自由度和显著水平相同的情况下，接触报纸新闻与政治知识的关联性（eta值为0.37）约是电视（eta值为0.17）的两倍。

34.官方投票率是以已登记选民人数为基数计算得出，而不是以有资格成为选民者人数为基数计算。在我们的调查中，所有受访者均为有资格成为选民者，因此最终的投票率和政府统计数据相近。如果以有资格投票者为基数计算，那么投票率将是另一种景象。这样的落差可能来自两个原因：一是受访者的偏见，即愿意接受采访的人本身就比较有公民意识，他们倾向于投票；二是社会期望效应，即一些没有投票的受访者会谎称自己投了票，因为投票符合社会期望。

35.3个问题是：一，“你是否同意像我这样的人对政府的决策没有任何发言权？”二，“你是否同意对我这样的人来说，政治极其复杂难明？”三，“你是否同意政府官员不太在乎我这样的人的想法？”

36.我们询问受访者的第一个问题是，“你是否同意香港的行政长官应该尽快通过直接选举产生？”第二个问题是，“香港的立法会是由3种不同的选举方法产生，分别是地区直选、功能界别和选举委员会。对其中任何一种方法都有人很喜欢，主张永远保留下去，但亦有人很不喜欢，认为应当尽快取消，请问你怎么看？”之后受访者被分别问及对这3个类别的态度。

37.有两点需说明：一是相关分析并不能证明各变项之间有因果关系，但根据逻辑和理论，相关分析可以为我们更好地重新构建影响选举参与的因素；二是我们并未尝试通过回归分析来确定各变项的相对影响力，或模型对解释变项有多拟合，最主要的原因是，在关键变项“选举参与”均值为1.23、标准差为0.97的情况下，并不能很好地衡量各因素对其影响力。此外，变项“选举参与”的散点图与我们假设中的各独立变项，并没有显示出任何的线性关系。

38.为什么亲密网络对政治知识没有影响而对选举参与有影响，还有待未来在区分了亲密网络和日常联络网络之后，再进一步研究。

39.在同等的自由度和显著水平情况下，媒体关注和选举参与之间的卡方值是120.5，约是媒体接触与选举参与之间卡方值（65.7）的两倍。

40.概括地说，香港的绝大多数人并没有加入任何组织。一半以上的人表示从未在私人网络里与他人谈论过政治，不少人也从未关注他们置身其中的选举新闻或节目。

41.因为香港是中国的特别行政区，“政权”一词不指国家的政权。

42.民调，尤其是那些当某事件发生后，在没有公众参与讨论的情况下立即进行的调查，是公民投票的把戏。而公共舆论则是在公众充分讨论之后的意见。Jürgen Habermas，Between Facts and Norms：Contributions

to a Discourse Theory of Law and Democracy(Cambridge，MA：MIT Press，1998)，p.362.书中写道："公共舆论在统计数据上并不具有代表性。因为它不是将每个人单独的、私底下的意见收集起来，因此不能将公共舆论与调查结果混淆。政治民调只有在进行了集中的公众讨论，并随之而来有意见形成的过程之后，才能在一定程度上反映公共舆论。"

43.1999年1月29日，香港终审法院就3个代表个案做出里程碑式的重大裁决，即后来的居留权裁决。这次裁决确立了香港永久居民在中国内地所生子女的居留权是绝对的，即不可有其他行政附加条件，例如持有内地发出的《前往港澳通行证》（俗称单程证）。特区政府对《基本法》中相关条款的含义有不同的理解，因此随后提请全国人大常委会释法。1999年6月26日，终审法院的裁决被宣布无效。公众一开始认定终审法院的裁决代表香港的司法独立，但随后他们又接受人大释法的裁决，最大的原因是考虑到若实施终审法院的裁决，会有大批港人的内地子女来港，对当前香港的生活水平造成负面影响。特区政府通过发布预计有资格移民来港的内地人将达167万左右公共舆论，最终赢得公关战。对居留权争议更详细的介绍，请参考：Kam C.Wong，"Testing the Limits of'One Country，Two Systems'：An Overview of the'Right of Abode'Case,"China Perspectives，No.23(1999)，pp.42-53.

44.Ambrose Y.C.King，"Administrative Absorption of Politics in Hong Kong：Emphasis on the Grass Roots Level,"Asian Survey，Vol.15，No.5(1975)，pp.422-439.

45.黎安友（Andrew J.Nathan）认为，最重要的原因是缺乏主权。他问到，威权运动的诉求是什么呢？谁将会是运动的对象呢？

46.Lau Siu-kai，Society and Politics in Hong Kong (Hong Kong：Chinese University Press，1982).

47.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，"The Attentive Spectators：Political Participation of the Hong Kong Chinese,"Journal of Northeast Asian Studies，Vol.14，No.1(1995)，pp.5-24.

48.Joyce Y.M.Nip and Yiu-ming To，"Television Coverage：Objectivity and Public Service,"in Kuan et al.(eds.)，Power Transfer and Electoral Politics，pp.215-253.

49.Lau and Kuan，"The Attentive Spectators."

50.有关这一点，我们想将中国香港与新加坡做比较。两地都曾经是英国

的殖民地，却有完全不同的公民。香港公民基本上更偏重自由主义和个人主义（liberal-individualist），新加坡则表现出更多的公民性和共和式（civic-republican）。在香港，公民更多是一种地位（status），而在新加坡，公民是一种政府鼓励的行为。此外，与港人是非嵌入式公民不同，新加坡的公民深深嵌入社团或组织中，如公民咨询委员会。因此，香港和新加坡在媒介环境与政治参与的关系方面，是极为鲜明的对比。我们预期的结论也应符合理论中的效应：即强有力的媒介环境导致新加坡人的政治积极性，而微弱的媒介环境则导致港人的政治冷漠。由于理论和实施上的考虑，我们在这里暂不对此问题进行探讨。

首先，提到理论假设，两个城市有很大差异。新加坡是主权国家，而香港是中国的特别行政区，没有主权。在新加坡的政治领域，种族问题很突出，尤其谈及公民身份的建立；在香港却没有明显的种族问题。与香港不同，新加坡有执政党，即新加坡人民行动党，有能力动员公众。选举投票在新加坡是公民的义务，但在香港选举投票是自愿参与。基于这些巨大的差异，我们根本无法确认媒介环境对选举参与的独立影响力。

其次，基于实证数据，我们距离真正有意义的比较还有很大一段距离。实证的政治研究，尤其类似于本文的研究内容实在非常少。而对于新加坡人是如何嵌入其媒介环境中的，仍有待解答。由于大众传媒受到严格的政府控制，并且很多社团和组织都是政府资助的，我们并不能确定媒介环境是否自主地在政府与公民之间起到媒介作用，抑或是服务于政府在传递信息。总而言之，我们认为，在做出任何确实的论断前，需有大量的实证研究。我们感谢以下学者提醒我们具媒介作用的组织的本质。Thomas T.W.Tan在他的文章“Voluntary Associations as a Model of Social Change,”in Southeast Asian Journal of Social Science，Vol.14，No.2(1986)，p.82中指出，大多数社团或组织不可当作是自主成立的，在政府和公民之间自发传递信息。同样地，在The Politics of Nation Building and Citizenship in Singapore(London：Routledge，1995)一书的第6章和第7章，Michael Hill和Lian Kwen Fee也认为，许多社团和组织是政府控制政治动员的工具。

---

1. 本文与关信基合著，原以英文发表，刊于Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai，“Intermediation Environments and Election in Hong Kong,”Democratization，Vol.7，No.2(2000)，pp.65-89。

第7章 认知动员与对香港民主党的选举支持(注)

在关于选举行为的文献综述中，巴恩斯（Barnes）指出，在一些民主国家，对普罗大众进行动员的基础，已从阶级、宗教的社会分歧转移到对特定政党或社会运动的认同，以及在价值观与知识增长的过程中，影响个人选择的认知动员之上。[1]普罗大众动员基础的变迁可以用现代化理论来解释。用“认知动员”这一概念的研究先驱达尔顿（Dalton）的话来讲，正是由于教育的普及，才令政治成熟的西方民众出现这样的质变。[2]与此同时，大众传媒的信息披露也令获取政治信息所需的成本减少。由于越来越多的选民能应对政治的复杂性，因此对越来越多的人来说，政党依靠提示引导投票行为的功能性也逐渐弱化。达尔顿之后的政治心理学家，在分析认知上受到动员的民众如何选择政治议题方面，取得了一些新进展。[3]部分文献也表明，由于认知能力及水平不同，选民以不同的方式做出决定。[4]

本章的研究便发端于这样的假设，依照埃克斯坦（Eckstein）所提出的“认知动员”概念[5]，香港提供了最合适的研究案例。1998年5月举行的立法会选举则为我们提供了一个绝佳机会，以检定上述假设是否正确。

最有可能成为“认知动员”案例的香港

在香港，由于其他动员基础失效，认知动员应是进行任何动员行动最重要的基础。这首先是因为，在香港，几乎不存在由种族、语言、宗教乃至地域差别引起的社会分化，其他阶级之类的社会分化也不是主要问题。以下几个原因促成了目前的状况：

第一，香港过去是一个移民社会，其各种分歧形成都具有一定的流动性。

第二，过去60多年，香港从一个自由港转变为工业城市，再转变为金融中心，以及20世纪60年代以来高度的社会流动性，都令阶级的形成变化无常。[6]

第三，在长达一个多世纪的华人社会与殖民统治政权相分隔的背景下，香港民众早已习惯通过自身或家庭力量来解决问题，因此与第三方进行合作的能力十分薄弱，也遏制了将社会分化进行政治化的动机。

第四，重要的民主改革或独立社会运动的缺乏，使政治精英没有成长的空间，因此也剥夺了他们在分化形成及社会动员中的领导力。[7]

第五，阶级形成的进程也受到了政治制度及实践的影响。[8]当制度与实践变化时，以阶级为基础的分化便会变得不稳定。这种情况尤其体现在香港中产阶级的形成过程中。一项比较台湾与香港民主化的课题研究正好解释了两地的差异[9]，即为何台北（这个民主化比香港更成功的地方）的中产阶级在评估自身在民主进程中的角色时，比香港的中产阶级更为积极肯定，而香港的中产阶级在政治过渡期间的真正角色颇具争议性。[10]

论及动员的政治基础，不可能说不存在机会，但其基础相当薄弱。首先，英国和中国主导着香港这个没有独立可能性的非殖民化进程，而主权的缺位也使得政局混沌不明，从而流失了一批本土精英。虽然自20世纪80年代中期以后，民众对民主管治的追求激发了一些集体行动，但其背后的体制支撑脆弱不堪。毕竟，港人并不擅长参与任何团体活动[11]，由于香港很晚才引入选举制度[12]，再加上社会上存在反政党的文化[13]，因此政党和政党体系都不发达。[14]在这种环境下，香港可以说在政治体制上已被剥夺有效动员大众的能力。

因此，对于认知动员的各种前提香港已充分具备，在大众真有可能参与政治时，已跳过社会与政治动员的这些阶段。当1991年引入直选时，香港已是一个现代化城市。以其他地方的经验来说，现代化往往会稀释狭隘的群体意识，并最终导致政治的个体化。此外，发达的大众传媒强化了政治的个性化[15]，因为它为公众搭建了直接与政府和政客联系的平台。甚至政党也倾向于依靠大众传媒，而不是做基层工作或服务于选区的选民来培养支持度。上述这些观察自然也会受到地区上更复杂情形的限定，因为在香港的政治生活中，特别是在地区层面，民众对社区和街坊组织的效忠都相当狭隘。

根据以上种种，我们可以合理地预估，香港选民的选择将主要基于认知动员。换言之，社会经济地位、政治意识形态、政派取态在选民的选择上并不那么重要。基于1998年立法会直选的随机抽样调查[16]，本章对上述各种假设都进行检定，并提出政治信息的多寡会影响选民的认知能力，进而影响他们的投票选择。由于民主党是所有政党中最受欢迎的，我们的研究将以选民是否选择民主党为中心。为了预估这项研究的主要结果，我们将展示，原假定“香港是研究认知能力最合适的案例”是无法通过检定的，因为政派取态在选举抉择上依旧是一个举足轻重的决定因素。但最终研究表明，认知动员的确能扩大选民决定投票去向的基础。具体而言，信息不灵通的选民仅依靠政派的取态来投票，但信息更灵通的选民会依靠评估各种因素来做出投票给民主党的决定。也就是说，选民越成熟与老练，政党认同的作用越弱，而有些因素的作用就会越强，这些因素包括政治意识形态、政府表现、民主改革，乃至自身与政党之间的政策距离。

局部民主、限制型选举与民主党

在呈现我们的研究发现之前，正确地理解公众对民主党的选举支持，并以此厘清香港选举的生态非常重要。选举是民主内在的组成部分，但是当民主改革仅部分地实施，选举便受到限制，这正是香港目前的情况。于1990年颁布的《基本法》设计了民主转型的渐进规划，要旨是慢慢地扩大立法会直选议员的比例，到2007年进行再检讨时，直选议员数目要达到整体议员数目的一半，其他非直选的议席则绝大多数由功能界别代表补充。此外，更有针对立法机关职权范围、提交私人条例草案的程序进行规管的规定，以及针对私人条例草案提出的分组点票的要求[17]，总之是希望借这些规定来钳制立法机关的权力。《基本法》的宪制目标在于确保行政主导，并防止民选政客占大多数，控制立法会。因此，香港民主特点的最佳写照就是局部民主化。在这种情形下，选举的本质不在于组成政府，而是在一定程度上制衡政府，选举也不是现任执政者与挑战者之间的较量，因此也无法用来确保政治问责。在如此受限制的选举下，选民选举行为的解读方式必然与现有文献大相径庭，故我们也会针对自己的实证数据进行非常规的解读。[18]

概念框架

在“认知动员”概念最初形成时，它代表民众内在的政治技巧和资源，据此，其政治参与可不受外部因素的引导。我们从西方的相关著作中[19]借用了以下几项假设：一，民众在政治上的推断认知能力各有差异；二，认知驱动的推断主要依靠政治信息；三，选民总体来说并不热衷于主动寻找政治信息，绝大多数信息是夹带在日常生活中的副产品；四，为弥补在政治知识上的空白，选民会选择获得信息的捷径（information shortcut）。而我们假设认知动员是选民在选举时支持香港民主党的最重要因素。我们预期，与信息不灵通的选民不同，信息灵通的选民会较少依靠信息捷径，而是更多地应用其认知驱动的推断能力。由于不同选民做出决定的方式大相径庭，因此投票模式自然不会是单一和统一的。[20]

开始时，我们会运用单一因果模型来解释选民作为一个整体对民主党的支持。然后根据政治信息的多寡，将选民分为两类，研究的问题是信息灵通与不灵通选民的动员基础是否有差异。最初使用的投票模型也是依照传统的方法，即我们认同投票支持任何一个特定政党，均受以下因素的影响：社会经济背景、意识形态倾向、政党取态、表现评价、选民与政党政策立场之间的距离。此外，我们还会增加以下几条：一，作为认知动员指标的政治信息（控制学历与政治兴趣的影响）；二，对政府工作的满意度；三，对民主改革的满意度。[21]

变项测量

本研究的依变项为对民主党的投票。投票给民主党为1，投票给其他政党或独立候选人则为0，没有投票则处理为缺失值。[22]在自变项中，我们在前文已经阐述，社会分化削弱了动员基础，所以与社会分化相关联的指标需要详细地处理与分析。此处阐述一些关于社会分化与选举之间的关系是合适的，然而从选举动员的效果来看，其中一些诸如种族、语言与宗教的社会分化指标则明显对香港不适用，因为香港种族单一，亦没有明显的宗教争端。其他社会和经济的分化又如何？比如1991年的立法局选举，在涉及社会经济变项对选票选择的影响上，我们并没有结论性的发现。根据曾荣光的研究，民主党候选人的支持者较多是居住公屋、学历较高、拥有较好职业及较高收入的年轻人士。[23]然而，梁燕红指出，社会经济背景不是选民选择候选人的重要因素，反而候选人对待中央政府的态度才是至关重要的因素。[24]梁世荣的观点与梁燕红遥相呼应（尽管有点迂回），即同样认为拥护中央派，也就是民主派的对手，其候选人的失败是由于“反共综合征”，而不是年龄、学历、收入等社会经济背景因素造成的。[25]同样的原因也主导了1995年的选举，尤其13个选区中的8个，反共情绪作为指标在均值上表现出的差异，是了解选票是否投给民主党的重要预测指标。[26]李彭广进一步阐述政治分化已成为重要的动员基础，他提出政治上呈现两大主要分化，一个是中心与边缘，另一个是个人与集体消费。第一个层面的分化在1991年与1995年的选举中已成为重要因素，反对中央政府的选民更倾向于投票给民主党。[27]然而，李彭广强调，这种政治分化的分析方法并不意味着结构决定论，他甚至认为这种中心与边缘的分化可能变得更为缓和，而在消费层面的分化将会被提升至更重要的位置。

1991年和1995年选举中表现出的政治分化取代了社会分化成为主导因素，再加上上述研究中提到港人甚少参与任何组织生活，都进一步加深了我们的看法：香港几乎是一个原子化社会，因此没有主要的社会分化所形成的相应的政治结构定型。对于这种观点，也许有人会以立法会功能界别为论据提出反驳[28]，他们认为功能界别是特定利益集团讨价还价的结果，也就是说，这些结构性因素在香港政治中是起作用的。我们的回应是，不论是选举委员会还是功能界别，大多数都没有群众基础，并且一些利益集团本就是设立选举委员会和功能界别选举规则的直接产物。选举规则造就结构政治，但是这种结构并非传统上李普斯特（Lipset）与罗杰（Rokkan）所理解的那种社会分歧。[29]的确，同其他社会一样，香港的利益集团之间同样充满政治，然而他们中的大多数都没能与大众接触，参加香港任何一次普选。

无论怎样，我们仍关心性别（女性＝0，男性＝1）、年龄、学历（文盲＝1～研究生程度＝12）、职业（没有＝1，非经理、行政和专业人员

=2，经理、行政和专业人员=3）、住户月收入（10000港元以下=1，10000~30000港元=2，30000港元以上=3）、阶级认同（下层=1，中下层=2，中层及以上=3）、基督教信仰（非基督徒=0，基督徒=1）等社会经济背景因素是否会结构性地影响投票的选择。而双变项分析的结果显示，年龄、学历、职业都会影响民主党的选票。然而，若再用多变项分析（表7-1中的模型0）则发现，社会经济背景因素中，只有学历的影响是显著的。因此，为简化模型，下文只用学历来代表社会经济背景，学历的总体均值为6.32，相当于九年多一些的学历水平。

表7-1 投票给民主党的对数回归分析

	模型0	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5	模型6	模型7
性别	0.09							
年龄	0.01							
职业								
职业组别（1）	-0.01							
职业组别（2）	0.03							
收入								
收入组别（1）	0.10							
收入组别（2）	0.05							
阶级认同								
阶级认同（1）	-0.27							
阶级认同（2）	-0.15							
基督教信仰	0.56							
学历	0.19**	0.11**	0.07	0.04	0.03	0.00	0.03	0.03
政治兴趣		0.22*	-0.10	0.04	0.06	-0.03	0.05	0.08
政党取态			0.53***	0.52***	0.45***	0.38**	0.32***	0.35***
政治信息				0.36***	0.30***	0.27***	0.23**	0.24*
意识形态					0.06*	0.05*	0.05	0.05
政府评价						-0.18	-0.11	0.17
民主进程评价						-0.39*	-0.55*	-0.56*
政策距离							-0.16*	-0.22*
政府评价×政策距离								-0.17*
常数	-2.79**	-1.11*	-1.77***	-3.14***	-4.43***	-2.60*	-2.08	-2.06
-2 log likelihood	466.6	717.9	657.8	622.4	600.1	501.2	385.2	380.4
模型卡方值	18.5*	19.6***	79.7***	115.0***	122.8***	99.4***	76.3***	81.1***
自由度	10	2	3	4	5	7	8	9
预测正确率（%）	75.10	73.86	74.82	76.97	77.30	75.75	73.45	74.80
样本数	652	642	642	642	629	516	383	383

$^{*}p<0.05$ $^{**}p<0.01$ $^{***}p<0.001$

注：表内数字除另有注明外，皆为回归系数。

政治兴趣用一条简单问题来衡量：“一般来说，你对政治的兴趣有多大呢？”回应以四分尺度衡量，从“1毫无兴趣”到“4很大兴趣”，得分越高，代表越感兴趣。

对于意识形态倾向，我们把它定义为支持民主的政治态度。支持民主人士投票给民主党的可能性，一般被认为会大于不支持的人。亲民主意识形态指数是由受访者对8个问题的回应（以四分或五分尺度量度）相加而得[30]，得分越高，代表越支持民主；指数得分从2～35，均值为22.8。

对于政党取态，我们采用3个问题来衡量：一，受访者是否认同个别政党；二，若认同，继续询问认同的强度；三，若没有认同的政党，继续询问是否有愿意接近的政党。做出正面回应的给予1。政党取态得分从0～4，得分越高，代表越认同民主党，总体均值为0.8。[31]由于调查问题内容广泛，所以我们在实证数据讨论的部分使用政党取态（partisan attachment），而在文献讨论的部分仍然使用政党认同（party identification）。

对于表现评价，我们采用两个问题来衡量[32]：一，对香港特区政府工作表现的评价；二，对香港民主政治实行情况的满意度。政府表现评价得分从-2～2，得分越高，代表评价越高，总体均值为-0.2，表明公众对政府表现的总体评价是负面的。民主进程评价得分从1～4，得分越高，代表评价越正面，总体均值为2.6。

为衡量选民与民主党之间在政策立场上的距离，我们采用以往从未在香港研究中使用过的方法，即左—右图式（left-right schema）。在香港的政治语言中，“左”包含拥护中央政府或与中国共产党有某种联系的政治成分，而“右”则用于表示亲台湾国民党的政治势力。[33]不过随着右派势力淡出政治格局，其影响已经衰落。[34]然而，这样的开放式衡量方法依旧相当有用，它具有减少政治复杂性的优点[35]，能为不熟悉政治的选民提供表达信息的捷径，具有可操作性，故而在充分了解“右”这个概念的变化后，我们决定使用这种方法。[36]问题是：“当提及政治上的左派和右派，自己及香港各主要政党在某种程度上属于哪一种？”为防止概念上引起混乱，受访者可以表示不了解定位。结果有21.5%的受访者在自行定位时选择此项；为民主党、自由党和民主建港协进联盟（简称“民建联”）定位时，各有29.7%、34.3%和32.4%的受访者选择此项。[37]后续分析没有包括这些受访者。由于允许大量缺失值存在，显示左—右图式是一个可接受的方

法。从最左边的0到最右的10，共11个分值点，民主党被认为是在较右的位置，均值为7.20，而民建联在较左的位置，均值为3.18，自由党和自身则在二者之间，均值各为5.13和5.77。最后，政策距离指数便是自身位置减去政党位置的绝对值[38]，指数得分从0～8，总体均值为2。

如上所述，我们假设选民是按照他们的认知水平来做出选票决定，但应该承认，通过调研探究个别选民是否有理由和基于什么理由来投票绝非易事。为操作方便，我们简单地让政治信息代表认知能力。但我们与达尔顿的概念不同，达尔顿所说的认知动员包括两个组成部分：资源/技能以及心理参与，分别采用学历和政治兴趣来表示。[39]在我们看来，政治兴趣不是一个合适的指标，因为认知动员的关键在于处理信息的能力，而政治兴趣属于动机与情感的范畴。我们还认为，将政治兴趣与投票率高低相联系是符合逻辑的，但投票选择并非如此。总的来说，学历是衡量认知能力的合适指标，但比起学历，我们认为政治信息是一个更好、更直接的指标。香港的教学环境以死记硬背式的学习为主，学历能反映社会经济地位而不是理性的认知能力。然而，为避免仅运用政治信息可能不足以准确衡量认知能力[40]，我们在检定政治信息与投票给民主党的关系时，将控制学历的影响，所以在本章，学历变项具有双重意义，除检视社会经济地位的影响外，也可以降低误判认知能力的风险。

在问卷调查中，政治信息可以通过很多“表述”来衡量，我们采用的是询问受访者两组问题，即要求受访者说出香港与国际政治人物的名字，这样的范围就是为了保证对受访者认知角度的衡量不至于太过局限。我们预期在正常环境下，受访者若不能说出几位著名政治人物的名字，那么也不可能深入理解和处理过于复杂的政治议题。[41]受访者在政治信息量上的差异使后续分析结果变得有意义。第一组问题是要求受访者说出中国共产党中央委员会总书记、俄罗斯总统和香港特别行政区财政司司长的名字[42]；第二组问题则需要受访者说出其选区5位立法会选举候选人的名字。两组问题的回应经因素分析后，得出各自的因素负荷量；受访者的回应根据相应的因素负荷量加权后，再加总为政治信息指数，指数值从0～6.14，总体均值为3.99，众数为2.24。在以下的分析中，得分从0～2.24者被归类为信息不灵通的选民（共298人），得分2.24以上者则为信息灵通的选民（共356人）。[43]

支持民主党的相关因素

我们首先使用上述投票因果模型对全体选民的数据进行分析，结果简列于表7-1。如前所述，学历是所有社会经济指标中唯一达显著水平的变项。比较模型1与模型2～7我们会发现，相继加入其他变项后，学历和政治兴趣均失去对选民投票选择的独立影响力，这说明我们在分析认知动员时，

比起学历及政治兴趣，更重视政治信息是合理的。此外，政治信息对投票给民主党，一直具有正向的独立影响力（模型3～7）。

模型2则表明，公众对民主党的政党取态十分重要。尽管如此，单凭政党取态并不能主导香港的选举。而且，一旦把如民主进程评价的评估因素加入模型，政党取态的重要性就会大幅下降。

如果将最后3个模型一并研究，我们可以给出以下解读。单就政府评价一项变项来说，其对投票选择不起作用，但若公众不满意民主进程，就会对投票选择产生影响。这便说明，一方面，民主党能享有选举支持，是基于其扮演的批判政府的角色。另一方面则说明，民主改革步伐是个比政府工作表现更流行的表达不满的议题。当我们把政策距离纳入考虑后，民主改革的议题则变得更为相关。因此，再看加入了政策距离的模型6，选民对民主化的不满相比之前，重要性增加了。政策距离在选民对民主党的选择上也发挥了一个尽管较弱但是独立的影响，暗示政策距离越大，选民投票给民主党的可能性越小。[44]

到目前为止，我们已经发现，对民主党的认同、政治信息、对民主化进程的不满、自身与民主党在政策上的接近，都是选民决定投票给民主党的原因之一，然而仍留下如何排序这个重要的问题。相继引入多项因素能更好地理解因果模型，却没有提升其整体解释力，甚至可以说模型7不及较简洁的模型4。这可能与不同选民以不同方式来决定投票的假设有关，因此单凭一个投票因果模型来分析是不足的。我们相信，政党取态、意识形态倾向、对政府表现与民主化的评价、本身与民主党关心的政策的接近程度，都需要不同程度的政治信息。因此，选民以不同方式做出投票选择，主要依靠以政治信息来衡量的认知能力。鉴于此，我们以政治信息的众数值为门槛，将登记选民分为两个子样本进行比较分析。

政治信息的影响

双变项分析显示，政治信息的量与投票选择有关（Beta值为0.32，显著水平＜0.001）。相较于信息不灵通的选民，信息灵通的选民更年轻、学历更高、更倾向于民主，且对政府表现和民主进程持较低评价。信息不灵通者倾向于缩小民主党与民建联之间的政策差距，而信息灵通者则倾向于强调它们的差距（见图7-1），这说明后者在鉴别政党上有更强的认知能力。信息灵通者比不灵通者有较大可能把民建联的立场想得更“左倾”，同时两者对民主党的定位区别不大。

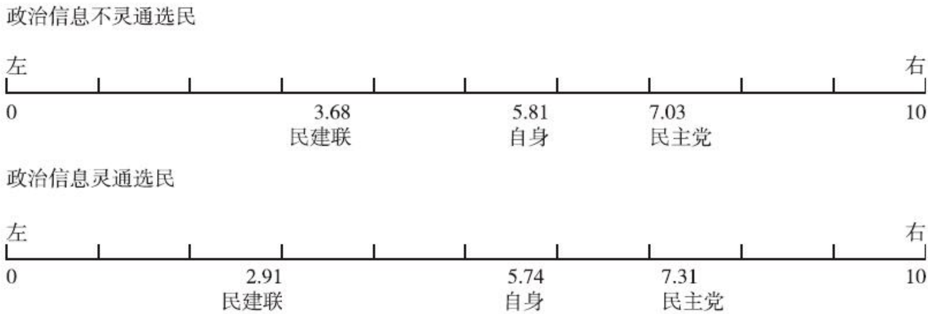


图7-1 自身与政党的政策立场位置均值

多变项分析提供了更有趣的结果。为了便于讨论，表7-2只呈现表7-1中的两个投票模型（模型4和模型7），两个模型均就整体选民（共387人）、信息不灵通者（共117人）和信息灵通者（共270人）进行分析。模型4仅纳入学历、政党取态和意识形态3个解释变项，模型7在上述3个变项的基础上加入了政府评价、民主进程评价以及政策距离。[45]研究结果清晰地证实，政治信息是通过其他变项对选民的投票选择产生影响的。对于信息不灵通的选民来说，唯一投票给民主党的理由便是对这个政党的取态。这个因素甚至在其他变项被引入时产生更大的影响力。为何政党取态会主导信息不灵通选民的决定？原因与促使我们进行比较分析的相近：除由学历代表的社会经济地位外，所有其他因素都要求一定的认知能力才能起作用。没有一定程度的政治信息，很难使人获得倾向于民主的意识形态。同样地，对政府表现的评价、对民主进程的评价以及在左—右图式中的政策位置，都取决于获取及处理信息的能力。这勾勒出信息灵通选民的情况，信息不灵通选民也许是受情感驱动而投票给民主党，我们将在结论部分重新审视这个假设。

表7-2 政治信息与投票给民主党

	整体选民		信息不灵通选民		信息灵通选民	
	模型4	模型7	模型4	模型7	模型4	模型7
学历	0.05	0.05	0.03	0.15	0.04	−0.03
意识形态	0.09***	0.08*	0.05	0.02	0.09***	0.11**
政党取态	0.44***	0.33***	0.38**	0.48**	0.47***	0.26*
政府评价		0.13		0.40		0.06
民主进程评价		−0.53*		0.19		−1.07***
政策距离		−0.21*		−0.17		−0.29**

（续表）

	整体选民		信息不灵通选民		信息灵通选民	
	模型4	模型7	模型4	模型7	模型4	模型7
政府评价 x 政策距离		−0.16*		−0.25		−0.15
常数	−3.94***	−1.83	−3.39***	−2.34	−3.78***	−.42
−2 log likelihood	625.5	390.8	222.2	126.8	389.5	241.9
模型卡方值	101.4***	73.8***	19.0**	15.1*	63.3***	72.3***
自由度	3	7	3	7	3	7
预测正确率（%）	76.40	72.60	85.05	79.00	71.78	74.00
样本数	636	387	248	117	388	270

* $p < 0.05$ ** $p < 0.01$ *** $p < 0.001$

注：表内数字除另有注明外，皆为回归系数。

正如表7-2最后一栏所示，信息灵通选民的投票选择既拥有较广阔的视野，又出于认知判断。因为这类选民不仅兼顾意识形态、政党取态、对民主进程的评价以及政党的政策立场等因素，还会就事论事，依据政府表现和选举议题处理进行推断评估。与信息不灵通的选民形成鲜明对比的是，当模型纳入其他变项后，政党取态对信息灵通选民的影响力变弱，对民主进程的评价则成为最重要的因素，亲民主意识形态和政策距离的影响力较弱，但均是显著的。总而言之，信息灵通选民会是一个理智的选民，但我们不能因此认为，理智的选民会完全不受情感因素影响。正如表7-2模型7所显示的，即使在信息灵通选民的投票选择中，政党取态依然扮演一定的角色。否则，我们就可以判定在香港有两种理想类型的选民：情感驱动型与认知驱动型。

选举动员两种模式的理论意义

在本章，我们提出香港是研究认知动员的最理想现实例子。在将近一个世纪里，香港社会与政治的动员基础都维持在不发达的状态，这是因为殖民地的制度和做法，以及在难民或移民社会“不搞事”的心态使然。在殖民统治接近终结并引入选举，让公众在一定程度上参与政治过程时，香港已成为一个有着个人主义倾向的现代城市。在社群联系薄弱的情况下，联系公众与政治系统的重要功能大多落在大众传媒上，而不是家庭、学校、利益集团或政党。因此，选民对民主党的选举支持应较依靠认知驱动，而不是结构性或情感型驱动。我们的实证研究表明，对于整体选民来说，社会经

济结构并没有产生强烈作用。不过，政党取态仍然显著，哪怕不是最显著的因素。如果政党取态被看作属于情感因素，那么我们的假设前提，即香港是最理想的认知动员案例，将会遭到否定，尽管这种否定也有条件。问题的核心是不同的选民受到不同的动员，单一投票模型的说服力是不够的。所以，对本研究的子样本（即信息灵通与不灵通的选民）进行比较分析，我们会发现香港存在两种不同的选举动员模型，即情感型和认知型。

具体而言，1998年投票给民主党的信息不灵通选民投票选择只是基于政党认同。相比之下，信息灵通选民的投票选择基础更宽泛，包括意识形态、政党取态、对民主进程的评价，以及自己与政党的政策距离。此外，后两个因素比其他因素重要，如此看来是政治信息通过其他因素影响选民的投票选择。此外，我们也可以说，信息灵通选民比信息不灵通选民更有能力进行复杂的推断。因此，两种不同的选民虽然最终都选择投票给民主党，但选择基础不同。我们倾向于解读政党取态是鼓动信息不灵通选民的情感因素，而信息灵通选民的投票属于回顾式（retrospective）投票或是前瞻式（prospective）投票。

这里有必要先厘清到底政党认同的确切含义是什么。例如，有学者把政党认同看作是一种正面的情感联系，从而鼓励选民做出一致的行为[46]，亦有学者认为这是一个获取信息的捷径。[47]有两个方法可以辨明政党认同是一个评估的因素还是情感的因素。一个方法是匡威（Converse）提出的，政党认同是社会学习的结果[48]，民众需要逐渐适应具竞争性的政党制度，而政党认同的发展是把社会和经济方面的分化锁定在政党制度中[49]，或者是受父辈的耳濡目染，将对某一党派的忠诚代代相传。[50]这种情况包括在适应期间，政党认同在很大程度上是经过评估而得，经过两代半人之后达到成熟的程度，从而凝聚成一种忠诚的感情。[51]作为一种情感，政党认同以一种根深蒂固的投票习惯来巩固自身，然而在香港，问题却出在没有足够的时间。由于政治仅仅是在近几年才向民众打开大门，选举与政党制度都还处于“萌芽时代”，社会经济分化即使存在，也还未与政党“绑定”。此外，政治上的父辈式熏陶几乎不存在。[52]有证据显示，对民主党的习惯式投票[53]，意味着政党认同已成为一种稳定的情感取向，尽管我们尚不能确定这种稳定性从何而来。

另一个确定政党认同本质的方法是基于假设政党认同与政治信息之间的关系。我们发现，信息不灵通选民单单依靠政党认同就做出投票选择，但这不意味着他们完全信息闭塞。否则，他们是如何知道这些政党的存在，接受其中的一个，以及认出贴着这些政党标签的候选人？我们想强调的重点是，选民并非依靠少量信息引导选择，而是直接运用政党取态作为一个信息获取的捷径。将政党认同视为信息捷径，则时间因素会变得无足轻重。这里必不可少的因素就是对该党信念的概括性形象，或是“对当前政党所

进行的连续标签式评估”。[54]政党认同的稳定性不在于时间，因为前提是理性选民不会刻意收集政治信息，他们不认为耗费这种心力会有合理回报。如果当斯（Downs）的观点是正确的[55]，即政党认同是一个信息捷径，特别是当其他信息有所遗漏或限制时，我们可以预期信息不灵通选民比灵通者会更依赖政党认同来投票，因为后者拥有更多的政治信息。这便是我们在表7-2中显示的调查分析结果。因此，我们拥有选民对民主党习惯性投票的证据，从而支持政党认同是种情感因素的观点，同时支持在政党投票上的信息差异作为信息捷径的观点。这种在政党认同上的模糊性，恰恰反映了政治体系过渡期的特点和本质。同时，在理论上可以推断，当认知动员的重要性日趋增强时，并不意味着作为一种情感纽带的政党认同就完全式微。政治心理学流行的看法是，推断可以既由情感驱动，也可以由认知驱动。[56]换句话说，信息灵通者的投票选择无法避免像政党取态这样的情感因素（表7-2中的模型7）。

我们的研究发现也在一定程度上证实了关于信息灵通选民回顾式及前瞻式投票的假设。前者代表选民的选择是对现任政府表现进行评价后的一种回馈或惩罚；而后者则假设选民基于政策承诺而决定支持某个候选人或政党。这两种方式都把选举当成是定期的机会，从而影响政府构成或控制公共政策的决议。在表7-2的模型7中，对于信息灵通的选民，对民主进程的评价可以被认为是回顾式投票的证据，政策距离则是前瞻式投票的一种表现。不过，无论是回顾式还是前瞻式投票，对香港都没有什么重大意义，因为政府不可能下台（或改选），而且没有政党或政党联盟能在现行体制下执政。在本研究中，我们关注的是公众对民主党的投票。该党自香港引入直选以来就是最受欢迎的政党，但从未指望可以得到能控制立法机关的多数席位，更不用说有掌管政府的可能性。那么，选民为何会浪费选票来支持民主党？如果我们用工具性的思维来理解投票，那么这将是个让人困惑的问题。不过，如果我们把投票看作一种表达，那么选票就没有白费，因为它起到表达愤怒或不满的功能。[57]选举受限制的特点本身就放大了政治系统中反对党的重要性，选民越是不满意政府，民主党作为政府的主要批评者就会得到更多的选举支持。我们的研究数据支持这种解读，关键在于对当前政府表现的评价是基于认知动员。让我们回顾之前的研究成果，政府评价与政策距离之间的互动，都对整体选民的政党选择起一定作用。此外，对民主进程评价的高低也对信息灵通选民支持民主党产生极强的影响，只是这种影响与评价反向相关。不过，这一点不适用于那些信息不灵通的选民。[58]所以说1998年选民对民主党的选举支持，主要是受到政治因素的影响。总之，对民主改革进程的不满以及亲民主党的倾向，再加上不同程度政治信息的调和，最终把选票引向民主党。

选举动员两种模式的实践意义

本次研究发现对香港政治的未来有什么更宽泛和实际的意义？政党动员或认知动员两者中，哪个会在未来选举中变得更重要？而这对香港的政党和政治稳定又有怎么样的愿景？

我们可以假设党派重要性的增加，政党认同对政党发展与选情稳定的贡献会多于认知动员的提升。正如在西方所见，认知动员已导致政党派系之间从“分裂”到“结盟”，再到选举波动。而香港政党联盟还处于发展期且薄弱。由于香港政党必须与著名的政客和功能界别竞争选民的忠诚度，所以我们并不确定党派是否会变得更为重要。在其他文章中[59]我们提出，当政党成立时，香港的政党及港人都是那个历史时刻的“产物”。这个“成立契机”是指主宰了20世纪80年代后期与20世纪90年代早期的政治议题背景，特别是中国即将收回香港主权，以及由此产生的中英摩擦和双方对民主改革的争拗，再加上更重要的因素，即香港民众与中央政府之间的不信任。因此，政党的定位不是基于社会经济分化所引发的阶级问题，或是像失业等经济问题，而是由不同政党之间“支持民主且不信任中央政府”与“对民主议题保守且拥护中央政府”这样的政治划分而决定的。这些划定的政治分野并没有被回归之后广为关注的社会经济议题或其他政治议题所取代，政治经济话题一一呈现，但政党未能有效地回应新环境。因为在宪制上政党并没有机会执政，因此香港政党担当着“永远反对党”的角色。与此同时，香港民众始终对中央政府的意图较警惕，对特区政府也感到不满，因此希望政党能起到监察与制衡政府权威的作用。所以，1998年的选举，政党取态的重要性便反映了港人在政党“成立契机”期所产生的那种纠结情愫的延续。然而，在选举中，社会经济议题越与选举相关，就越发显出政党在适应新需求上的失败，以及民众对所有政党的不满[60]，这些都说明社会对当前政党定位的支持最终必将销蚀。2000年9月立法会地区直选的结果便为上述假设提供了证明。这次选举的投票率比1998年选举更低，除民建联之外，涵盖香港的所有大党都经历了选民支持滑坡。民主党的遭遇最为严重，在所有选区丢失了171412张选票。民建联在新界西收获颇丰，在新界东也说得过去，因此补偿了在其他3个地区的损失。民主党和民建联在选票上的差距从1998年的43%与25.2%，缩小到2000年的34.7%与29.4%。

相对于政党动员的停滞甚至式微，认知动员则呈现出明显的上升态势。由于香港民众教育水平的提高，以及信息科技、大众传媒的不断发达，其认知能力更强，而认知动员是根植于政治信息、评估与推断的。宪制发展的轨迹、媒介环境中的传播互动、焦点事件的层出不穷、为迎合政策需求的政党战略与策略，这些都具有内在的不稳定性，所以可以预估民主化议题作为宪制发展的一部分是不会消失的。[61]从大众传媒的商业化趋势以及公众对社会经济议题的关心不断增长的角度看，没有政党能在未来的选举中独占政治议题。但政党的发展将受到限制，尤其是政党领导力的欠缺、有

限的资源以及缺乏有效处理政策议题的能力。这就必然导致社会对政党支持的基础薄弱，从而给独立政治人物、社会经济组织以及议题压力团体在选举舞台上发挥影响力提供足够的空间。而政党持续的弱势将会加剧选举政治的流动性，进而导致立法机关中各代表的分割，以及立法与行政机关之间的紧张关系。如果失去政党的利益聚集功能，我们预期舆论将在解决香港政治冲突方面扮演更为重要的角色。以认知动员的关键中间人（新闻业）为媒介，舆论将进一步成为行政与立法机关以及其他既得利益团体之间的仲裁者。

章末注

1.Samuel H.Barnes，“Electoral Behavior and Comparative Politics,”in Mark I.Lichbach and Alan S.Zuckerman(eds.)，Comparative Politics：Rationality，Culture，and Structure(Cambridge：Cambridge University Press，1997)，pp.115-141.

2.Russell J.Dalton，“Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in Advanced Industrial Democracies,”Journal of Politics，Vol.46，No.1(1984)，pp.264-284.

3.Samuel L.Popkin，The Reasoning Voter：Communication and Persuasion in Presidential Campaigns(Chicago：University of Chicago Press，1991)；Samuel L.Popkin，“Information Shortcuts and the Reasoning Voter,”in Bernard Grofman(ed.)，Information，Participation，and Choice：An Economic Theory of Democracy in Perspective(Ann Arbor：University of Michigan Press，1993)，pp.17-35；Paul M.Sniderman et al.，“Information and Electoral Choice,”in John A.Ferejohn and James H.Kuklinski(eds.)，Information and Democratic Processes(Urbana：University of Illinois Press，1990)，pp.117-135；Franz U.Pappi，“Political Behavior：Reasoning Voters and Multi-party Systems,”in Robert E.Goodin and Hans-Dieter Klingemann(eds.), A New Handbook of Political Science(Oxford：Oxford University Press，1996)，pp.255-275.

4.非常感谢斯奈德曼（Sniderman）等学者将认知心理学应用于选举抉择的研究。Paul M.Sniderman et al.，Reasoning and Choice：Explorations in Political Psychology(Cambridge：Cambridge University Press，1991).

5.Harry Eckstein，“Case Study and Theory in Political Science,”in Harry Eckstein，Regarding Politics(Berkeley：University of California Press，

1992)，pp.117-176.

6.吕大乐甚至认为，由于结构性变化为人们提供了流动的机会，因此社会上没有一个阶级为了社会经济的提升与其他阶级对抗，也没有必要为此建立自己的政治组织。Tai-lok Lui，“The Hong Kong New Middle Class on the Eve of 1997,”in Joseph Y.S.Cheng(ed.)，The Other Hong Kong Report 1997(Hong Kong：Chinese University Press，1997)，pp.207-225.

7.虽然我们曾分析香港政治领导力形成所受到的结构性限制，但这并不排除一些政治领袖的出现。Lau Siu-kai，Public Attitude toward Political Parties in Hong Kong(Hong Kong：Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies，The Chinese University of Hong Kong，1992)；Lau Siu-kai，“Colonial Rule，Transfer of Sovereignty and the Problem of Political Leaders in Hong Kong,”Journal of Commonwealth and Comparative Politics，Vol.30，No.2(1992)，pp.223-242；Lau Siu-kai，“Public Attitudes toward Political Leadership in Hong Kong：The Formation of Political Leaders,”Asian Survey，Vol.34，No.3(1994)，pp.243-257.从结构的角度分析，相较于其他曾经历独立运动或全面民主改革的国家，香港政治还是缺乏政治领导力的。公众也认为没有几个值得信赖的政治领袖。在1995年的大型调查中，40.2%的受访者回答没有政治人物值得支持，16.9%持不同观点，而余下的42.9%没有提供确定答案。

8.Timothy K.Y.Wong，“Issue Voting,”in Kuan Hsin-chi et al.(eds.)，Power Transfer and Electoral Politics：The First Legislative Election in the Hong Kong Special Administrative Region (Hong Kong：Chinese University Press，1999)，pp.105-129.

9.萧新煌，尹宝珊.台湾、香港和新加坡中产阶级的集体社会政治意识[M]//刘兆佳，等.市场、阶级与政治：变迁中的华人社会.香港：香港中文大学香港亚太研究所，2000：459-492.

10.关于阶级与政治的研究大多集中在中产阶级，这可能主要基于以下两个原因：第一，由于香港政治中拥护中央的阵营与亲台湾势力的传统分裂，也由于香港的工业以中小企占主导地位，而它们的工会联盟薄弱，再加上政府严格的劳工条例，以及香港制造业的长期衰退等，因此香港的工人阶级从没有自发地开展任何大型或有效的工人运动。第二，由于中产阶级长期以来都被西方文献认为是民主化的先驱，而学者也对研究他们在香港民主化过程中的政治角色颇有兴趣。然而，香港的中产阶级是庞杂的、分化的，对待民主的态度也是矛盾的，他们中的积极分子虽占了支持民主运动政治领袖的大部分，但四分五裂的中产阶级对进一步的民主改革未必

都那么支持。较早期的讨论可参见：吕大乐，黄伟邦.阶级分析与香港（九八增订版）[M].香港：青文书屋，1998.近期的论述，可参见：Alvin Y.So，Hong Kong's Embattled Democracy：A Societal Analysis(Baltimore：Johns Hopkins University Press，1999).

11.在调查中，我们询问受访者是不是以下哪些组织的成员：工会、商会或专业协会、宗教团体、教育艺术文化团体、政党或政团、环保或爱护动物团体、青年团体、体育团体、妇女团体、业主、住客团体或邻舍互助组织、家长会或者其他（由受访者注明）。如果他们回答是组织成员，则会继续问其参加的积极程度，以及这些组织是否参与过选举活动。其结果是，仅18%的受访者属于一个组织，6%属于两个或以上的组织，其中，仅约9%～41%的组织在政治上活跃（取决于活动类型）。与西方同类型研究所得数据相比（美国的相关数字是25%、32%和41%，墨西哥是23%、2%和46%），香港公众的组织生活确实极为匮乏。Gabriel A.Almond and Sydney Verba，The Civic Culture：Political Attitudes and Democracy in Five Nations(London：Sage，1989)，Tables X.5，X.11.我们之前的研究也发现，如果用一个比较广阔的角度，即若把组织生活算作政治的一个组成部分，从结构上来说，港人始终未曾嵌入政治中。Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai，“Intermediation Environments and Election in Hong Kong,”Democratization，Vol.7，No.2(2000)，pp.65-89.

12.基于普选基础的直选于1991年首次引入香港，60个议席中占18个。

13.Lau, Public Attitude toward Political Parties in Hong Kong；Lau，“Colonial Rule，Transfer of Sovereignty and the Problem of Political Leaders in Hong Kong.”

14.Chris K.H.Yeung，“Political Parties,”in Joseph Y.S.Cheng(ed.)，The Other Hong Kong Report 1997(Hong Kong：Chinese University Press，1997)，pp.49-70.

15.除有线电视与卫星电视外，两个常规的电视台都运营一个中文和一个英文的频道。香港一共有近700份注册期刊及70家报纸。在严肃报纸中，有4家是中央政府控制的，另外4家大众报则约涵盖整个读者群体的八成，另有6家是信息类报纸，流通量不大但公信力高。以“传媒曝光”来衡量，香港的大众传媒使用度很高，平均每4个人中就有一人看报纸。一项问卷调查显示，受访者中约52%每天阅读报纸，这个数字仅次于日本（86%，1993年），不过高于美国（47%，1993年）和保加利亚（22%，1996年）。然而就“关注度”而言，仅4%的受访者表示对报纸的内容很关注，相较之下，美国则是26%，日本为14%，保加利亚为17%。Kuan and

Lau，“Intermediation Environments and Election in Hong Kong”.

16.1998年的立法会选举，全部席位的1/3（即20个）由5个地方选区直选产生，30个产生于功能界别，10个产生于选举委员会，本研究只专注于直选部分。

本研究的调查对象是年满18岁的香港华裔居民，样本为概率样本。调查主要在1998年5月25日～6月26日进行。调查共完成988个访问，回应率为46.5%。调查的子样本仅包含登记选民，并根据选举事务处的官方数据，按登记选民的年龄和性别分布进行加权。653名受访登记选民中53.3%投了票，比官方投票率低0.1%。

17.如果立法会的私人条例草案想要通过，需要分别得到经分区直选议员及其他非直选（功能界别和选举委员会选举）议员两部分出席会议议员各过半数才可以达成。

18.本章为理解比较政治中的一个重要问题做出了贡献，那便是人们如何在局部民主化的限制型选举中进行投票。香港的公众拥有言论自由，所以当前的民调结果会比其他非民主体制下收集到的数据更可信，而本研究也使我们对非民主社会下选民的政治行为有进一步的理解。

19.Pappi，“Political Behavior”；Popkin，The Reasoning Voter；Popkin，“Information Shortcuts and the Reasoning Voter”；Sniderman et al.，“Information and Electoral Choice”；Sniderman et al.，Reasoning and Choice.

20.本章从一开始就强调研究的问题重点不在于认知动员与选民投票与否之间的关系。但是鉴于处于局部民主化的限制型选举，香港市民中不参与投票的人可能是认知动员最强的一群，因为对他们而言，投票几乎没有任何实际用处。

21.首先，控制是必需的，正如达尔顿将学历和政治兴趣作为认知动员的指标。其次，后两个因素会被加入传统的因果模型，因为民主党被普遍视为民主斗士以及对抗政府的象征。

22.在受访选民（共653人）中，25.7%投票给民主党，23.9%投票给其他党派或独立候选人，50.4%则没有投票或拒绝透露投票选择。根据官方数据，19.7%的登记选民投票给民主党。

23.Tsang Wing-kwong，“Who Voted for the Democrats? An Analysis of the Electoral Choice of the 1991 Legislative Council Election,”in Lau

Siu-kai and Louie Kin-sheun(eds.)，Hong Kong Tried Democracy：The 1991 Elections in Hong Kong(Hong Kong：Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies，The Chinese University of Hong Kong，1993)，p.149.

24.Joan Y.H.Leung，“Political Orientations：Turnout and Vote Choice,”in Rowena Y.F.Kwok et al.(eds.)，Votes Without Power：The Hong Kong Legislative Council Elections 1991(Hong Kong：Hong Kong University Press，1992)，pp.70-71.

25.Leung Sai-wing，“The‘China Factor’in the 1991 Legislative Council Election：The June 4th Incident and Anti-Communist China Syndrome,”in Lau and Louie(eds.)，Hong Kong Tried Democracy，p.216.

26.Leung Sai-wing，“The‘China Factor’and Voters’Choice in the 1995 Legislative Council Election,”in Kuan Hsin-chi et al.(eds.)，The 1995 Legislative Council Elections in Hong Kong (Hong Kong：Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies，The Chinese University of Hong Kong，1996)，pp.201-244.

27.Li Pang-kwong，“Elections and Political Mobilisation：The Hong Kong 1991 Direct Elections”(D.Phil.dissertation，University of London，1995); Li Pang-kwong，“Elections，Politicians，and Electoral Politics,”in Stephen Y.L.Cheung and Stephen M.H.Sze(eds.), The Other Hong Kong Report 1995(Hong Kong：Chinese University Press，1995)，pp.51-65；Li Pang-kwong，“The 1995 Legislative Council Direct Election：A Political Cleavage Approach,”in Kuan Hsin-chi et al.(eds.)，The 1995 Legislative Council Elections in Hong Kong，pp.245-273.

28.香港的立法会议员循3种不同的途径产生：选举委员会、功能界别以及地区直选。

29.Seymour M.Lipset and Stein Rokkan，Party Systems and Voter Alignments(New York：Free Press，1959).

30.这8个问题包括：一，像香港这样的地方，民主就是最好的政治制度。二，民主可以解决香港今日所面对的问题。三，香港特区行政长官应该尽快通过直选产生。四，直选产生的立法会议员比其他选举方法产生的议员更能解决公众的问题。五，应永远保留地区直选的选举方法。六，应尽快取消功能界别的选举方法。七，应尽快取消选举委员会的选举方法。八，

特首必须受立法会监督。

31.与那些拥有悠久党派传统的国家或地区相比，我们可能高估了香港的政党取态。绝大多数港人（78.3%）对任何党派都没有认同感，其中64.8%甚至不觉得接近任何一个党派。鉴于政党仍非常年轻且处于选举政治的初级阶段，香港基本上缺乏对党派忠诚的情况也就不令人惊讶，这也是为什么像学历这样的社会经济背景变项，会与作为潜在解释变项的政党取态在投票选择行为中的作用一样重要。政党取态也与一些社会经济背景因素有关，在那些声称有政党取态的受访者中，年纪较轻、学历较高和收入较低者均较倾向于认同民主党，性别、阶级、职业、宗教信仰等因素则没有显著的影响。

32.我们在初步的双变项分析中还包括另外两个变项：对近来经济状况的满意度，以及对现任临时立法会议员是否了解一般市民想法的观感。分析发现这两个变项对投票给民主党的行为都没有显著影响。为简化模型，多变项分析没有纳入这两个变项。

33.Joseph M.Chan and Chin-chuan Lee，“Press Ideology and Organizational Control in Hong Kong,”Communication Research，Vol.15，No.2(1988)，pp.185-197.

34.在回归前，预期中国恢复在香港行使主权已经对新闻界的意识形态光谱起到收窄的作用。在回归时，3份极右报纸（《香港时报》《工商日报》和《工商晚报》）以及4份右倾报纸（《华侨日报》《华侨晚报》《新报》和《快报》）相继倒闭。另一个右倾报业集团（《星岛日报》和《星岛晚报》）则改变成为中立的立场。然而直到当下，依然还有一小部分右倾工会力量存在。

35.Dieter Fuchs and Hans-Dieter Klingemann，“The Left-Right Schema：Theoretical Framework,”in M.Kent Jennings et al.，Continuities in Political Action：A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies(Berlin：Walter de Gruyter，1990)，p.205.

36.在这里有一问题，就是在一个政治分层已延伸至多维的地方，左—右图式是否过多地减少了许多信息？一方面，在香港，一个人可以主张支持拥护中央或亲民主的政治态度，也可以亲商界或亲基层利益。另一方面，左—右图式可以理解为一个多维的结构，如果亲商界被认为右倾，则亲基层便是“左倾”；而亲民主是右倾，拥护中央便是“左倾”，这样便可以将许多内容组合在一个简单的从左至右范围之内，公众所认为的香港两大主要政党阵营的位置，便可以用这样的方式切实地反映出来。而在两个跨政制

的选举研究中［一个是密歇根大学政治研究中心统筹的选举体系比较研究(Comparative Study of Electoral Systems），另一个是俄亥俄州立大学政治科学系统筹的跨国选举比较计划］，仅使用简单的左—右图式便可揭示其中复杂的多维性。香港同时参与了这两个跨国研究，出于比较研究的兴趣，我们将左—右图式用于调查。对于那些在拥护中央派（或称反民主化）及亲民主派层面有兴趣的读者来说，可以仔细观察“意识形态”变项在表7-1与表7-2中的作用，我们没有单独为亲商界及亲基层层面的政策争议设置一个独立变项，作为一个勉强的替代，可以观察表7-1模型0中“阶级”变项的作用。

37.民主党成立于1994年，一直以来是民主支持者的旗舰党派，该党以强烈支持民主为目标，但只拥有温和的社会经济改革纲领，目前，民主党在立法会60个议席中占有13席。自由党成立于1993年，是一个亲商界、亲政府以及温和拥护中央政府的党派，拥有10个立法会席位。民建联成立于1992年，该党采取坚定不移地拥护中央路线、亲基层利益，在社会经济政策上属温和改革者，在1998年立法会选举中，民建联赢得了9个席位。

38.衡量政策距离的方法多种多样，采用哪种方法主要取决于我们视选民为消费者还是投资者。Joel M.Guttman et al.，“Voting as Investment vs.Voting as Consumption：New Evidence,”Kyklos，Vol.47，No.2(1994)，pp.197-207.前者是选民自身位置与最喜欢的政党之间的距离，后者则是最喜欢的政党与其对手之间的距离。我们选取了前者，因为政党在香港的竞争不是以两党制为框架的。但在个别选区，如果确定是民主党与民建联两党互相激烈竞争，亦可采用第二个方法。

39.Dalton，“Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in Advanced Industrial Democracies”.

40.有人会争辩，我们需要动机才会去吸取信息。比如，一个人对政治有兴趣，才有可能会说出以下政治人物的名字。对此，可以产生以下两个反驳意见。首先，我们需要解释为什么一个人会对政治感兴趣，但这个问题的因果关系会不断扩展，然后循环往复。其次，也是最重要的，便是这些政治人物的名字在日常生活中与朋友聊天或观看电视节目等便可得知，并不需要刻意由兴趣激发，寻找相关信息，也就是在这种情况下，政治信息才会独立于学历和政治兴趣而对选民产生影响。

41.我们预期，相较于信息灵通者，信息不灵通的受访者更倾向于认为政治复杂、难以理解。此假设在回归分析的结果中得到证实：控制学历后，标准化回归系数为0.1，显著水平为0.01。

42.我们选择这些政治人物是希望此变项的值能具有一定差异，但结果并

不令人完全满意。

43.信息不灵通与灵通选民之间的信息差距（information gap）主要在于是否有能力正确地说出他们各自选区的候选人。平均来说，前者连一个也不能正确地列出，后者则可以列出3个。但在能正确说出著名政治人物的能力上，两者差距仅为一个。

44.我们仅说“暗示”，因为关于政策距离的发现必须进行非常谨慎的解读。正如之前所说，用于本调查的左—右图式尚未成为广为应用、可以引导选举行为的判断捷径，大量的缺失值也会影响统计估算。

45.这轮分析没有纳入政治兴趣，因为如表7-1所示，政治兴趣在模型2～7均没有独立解释能力。我们保留了学历变项，是因为需要一个指标来衡量社会结构分歧，以及降低误判认知能力的风险。

46.Angus Campbell et al.，The American Voter(New York：Wiley，1960).

47.Anthony Downs，An Economic Theory of Democracy(New York：Harper and Row，1957)；Michael A.Maggioto and James E.Piereson，“Partisan Identification and Electoral Choice：The Hostility Hypothesis,” American Journal of Political Science，Vol.21，No.4(1977)，pp.745-767；Ivor Crewe，“Party Identification Theory and Political Change in Britain,”in Ian Budge et al.(eds.)，Party Identification and Beyond(London：Wiley，1976)，pp.33-61.

48.Philip E.Converse，“Of Time and Partisan Stability,”Comparative Political Studies，Vol.2，No.2(1969)，pp.139-171.

49.Lipset and Rokkan，Party Systems and Voter Alignments.

50.Herbert H.Hyman，Political Socialization(New York：Free Press，1959).

51.Converse，“Of Time and Partisan Stability,”pp.141-142，165-167.

52.在我们的调查中，69.3%的受访者回答年轻时在家中“从不谈论”政治，12.6%回答“很少谈论”，13.5%声称“有时谈论”，而仅有3.5%表示“经常谈论”，另有1.1%拒绝给出任何答案。

53.根据调查，在1995年立法会选举投票给民主党的受访者中，61.7%再次于1998年投票给该党，不投的则有38.3%。1995年与1998年投票给民

主党的卡方值为144.75，自由度为1，显著水平低于0.001。

54.Popkin，“Information Shortcuts and the Reasoning Voter,”p.26.

55.Downs，An Economic Theory of Democracy.

56.Sniderman et al.，Reasoning and Choice，pp.22-23.

57.在过往选举中，投票在本质上似乎更多成为要求的表达，如对民主党（前身为香港民主同盟）的支持，便在很大程度上是基于“反共综合征”的作用。Leung，“The‘China Factor’in the 1991 Legislative Council Election”；Li，“Elections and Political Mobilisation”.

58.这两者的评价因素不属于同一种类，政府工作内涵宽泛，直接影响公众社会经济利益的调控与（再）分配，而民主化是一个直接嫁接政治力量的右倾政策具体领域。所以从这个意义上讲，民主党已把民主化议题作为自我定位的特征。自然，在当下选民的考虑中，对民主化进程的评价比对政府表现的评价相关度更高。

59.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，“Partial Democratization，‘Foundation Moment’and Political Parties in Hong Kong,”The China Quarterly，Vol.163(2000)，pp.705-720.

60.Wong，“Issue Voting”；Lau and Kuan，“Partial Democratization，‘Foundation Moment’and Political Parties in Hong Kong.”

61.《基本法》制定了最终达到普选产生行政长官和全体立法会议员的目标，且预定在2004年进行检讨。

---

1. 本文与关信基合著，原以英文发表，刊于Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai，“Cognitive Mobilization and Electoral Support for the Democratic Party in Hong Kong,”Electoral Studies，Vol.21(2002)，pp.561-582.本文的撰写是基于香港中文大学香港亚太研究所政治发展研究计划所主持的“1998年立法会选举”研究项目；本项目参与了跨国选举比较计划(Comparative National Elections Project)，研究团队包括保加利亚、智利、德国、希腊、匈牙利、意大利、日本、西班牙、英国、乌拉圭和美国。

第三部分 非殖民化下的政制改革

第8章 政制改革的矛盾与选择㊟

纵观香港历史，政治舞台显得如此混乱，使我们对前景难做确切预测。中英两国经过曲折的谈判，终于达成协议，将香港的主权交还中国，从而改变了香港政治制度的内外形势。中国势力在香港政治舞台上的崛起，即将离去的统治者势力的淡出，殖民政府下放权力的迫切，各方政治势力涌现，致力于获取从非殖民化过程中解放出来的部分或全部权力。在这个历史转折点，政治团体要求参与政治的呼声越来越高。上述种种因素，令香港政治出现不可逆转的改变。这些令人难以掌握的内外因素转变，使任何人预测政治变化的尝试纵非无能为力，也极其困难。

虽然存在众多变数，但香港政治发展的途径也并非完全不可预测。鉴于香港政治势力普遍薄弱及对其扩张的结构性限制，香港的政治发展方向仍大部分掌握在香港、英国及中国的统治精英手上，但他们不能为香港政治体制的改革草拟一份详尽的蓝本。《代议政制绿皮书——代议政制在香港的进一步发展》（简称《绿皮书》）的短期性建议[1]，以及《中英联合声明》的含糊和简单规条，可以支持上述看法。若考虑到中英政府兼容的基本利益，以及这些利益对香港的影响，我们仍能在大方向上粗略地预测香港政治制度转变的路向。

除非出现一些难以预料的情况（例如，中英双方对香港的态度产生剧变，或经济出现崩溃），在未来10年，香港的政制变化将是以下各种力量的总和：中英两国政府对自身基本利益的理解、对政制改革冲击其利益的认识、对香港社会本质和两国要实现目标（主要是经济上的）的了解，以及对政制改革所须面对的结构性限制的衡量。

中英两国的统治精英对政制改革目标的看法必然存在矛盾，这反映了两国政府不同的利益、政治传统以及政制改革对他们的迫切程度。整体上，我觉得两国必会依据双方利益，部署香港政制转变的过程及内容。

在计划政制转变的过程中，无论香港政治活跃分子如何大吵大嚷要求干政，他们在香港自发行动的影响力将仅属次要。由于参政机会及渠道都是由中英两国的统治精英提供的，因此我们如果说香港正冒升的政治精英本质及成分是逐渐由现在的统治精英通过改革措施来决定的，实非夸大其词。简而言之，虽然形势尚不明朗，但香港政制的发展是按照有计划、自上而下的形式进行的。

政制改革的矛盾

对英国政府来说，殖民统治即将结束，把一定的政治权力转到港人手上，便成为当前急务。纵使没有“九七问题”，政府职能的扩大及香港社会本身的转变，也会使更多的人要求增加政治参与渠道。对政府而言，扩大政治参与不单是为了争取更多公众在政治上的支持，同时是为了改善政府的效率及能力[2]，“九七问题”增强了政制改革的推动力。

在谈判期间，港英政府的权威被以下几种因素逐渐侵蚀：由于中国政府增强对香港影响而出现的“双重”政治权威形势；殖民统治走向末日的不可逆转事实。在如此艰困环境下，人们预料政府执行权力时会摇摆不定，并在制定政策时犹豫不决，政治上的风派“精英”也会为取悦未来的政治领袖而改变立场。

中英协议使港英政府得到一个维持认受性的新契约，即继续在1985～1997年的统治，因而保证可免受反殖民主义宣传及行动的骚扰。但协议绝不能使一个已经削弱的政府权威恢复往昔光彩，特别是因为其决策权必须与一些不同功能的中英联合工作小组分享。

从政府的角度考虑，为了在权力日削的艰苦岁月中维持良好管治，必须相当快速地推行加强民众参与权力下放的政制改革。再者，光荣撤退的迫切需要，把“一篮子”开明的政制改革措施“卖”给英国人，使中英交易显得更美好，这些都是有利于改革的要素。英国人在时间上强烈的急迫感，与中国政府的观点形成对比，后者表现得较为从容，对香港未来的政制形式，未急于做出清晰决定。

在中国政府还未能对香港政策发挥决定性影响力之前展开政制改革，可以确保港英政府能单方面设计改革的内容，同时可以让香港强大的左派势力不能在“自由权力开放”的游戏中赢取决定性胜利（这种情况若出现，会使大多数港人产生焦虑）。在改革这件事上，中国政府因英国政府没有进行足够磋商而被激怒，是完全可以理解的。但中国政府亦可以因此避免与英国政府一起对这套使其支持者不能取得政治优势的改革计划负责。为维持香港的安定繁荣，左派政治势力在港膨胀也不是中国政府急欲见到的事。

在英国政府推行第一批改革措施的同时，他们也被不少困难和矛盾拖累，其中包括中国政府可能做出的反应。与其他英国殖民地非殖民化过程不同的是，英国不准许香港独立，而只是把主权在1997年移交中国。在取得中国政府明确的批准之前，任何意图给予港人真正及最终政治权力的改革措施，显示出英国悍然违反中英协议，在1997年只交回一个有名无实的主权给中国。中国绝不能容许这种情况出现。根据此看法，非殖民化的传统步骤，即把权力转移到一个直接由公众选出的立法机关，同时建立一个向该机关直接负责的部长制，在香港是不可行的。[3]因此，需要设计一套全新的方法，或改变传统的非殖民化方式，以适合全新的形势。

除了香港完全不同性质的非殖民化过程外，英国改革者还要面对其他政治矛盾，这对他们的改革构思产生了很大影响。

第一，政制改革的推动力基本源自外部环境，且与殖民统治逐渐完结及主权转移关系紧扣。虽然以往要求改革的呼声在香港依稀可闻，却极其微弱。在“九七问题”出现前，我们可以肯定地说，大部分港人对现存的政治制度表示认可。[4]“九七问题”及两国政府解决此问题的方法，促使了一大群政治活跃分子及组织的出现，却未能形成推动公众的政治力量，更遑论成为具实力的政治组织。

从一般人对香港初步政制改革及中英协议的反应看，我相信，从长远来说，香港有可能出现慢性政治“两极化”现象。其中一端是少数但人数日增的政治活跃分子及倡议改革人士，他们主要属于中产阶级，政治上推动民主及自治，并近乎无望地努力阻遏未来可能出现的中国政府“干预”。另一端则是对政治冷漠的公众，他们对政治感到无能及无助的心理源于在决定前途的谈判过程中被摒诸门外，只能扮演旁观者的角色，同时在中英联合力量面前感到无能。政治活跃分子不单欠缺公众支持，也未获得其他人信任，这些领袖被怀疑为逐私欲而别有用心，还有一些人觉得他们在中英极强势力下，不可能有所作为。因此，香港长久以来的政治领袖“真空”问题仍未能解决。在缺乏有能力领袖（特别是有一定公众基础、有组织能力的领袖）的情况下，为避免出现政治混乱，必须小心防止权力出现急速转移的现象。换言之，改革过程首先必须为政治领袖的崛起提供机会，其后的改革则需建基于领袖势力的形成及巩固。但我们不能保证在不久的将来，有足够的有能之士成为领袖，以满足形势需要。

第二，英国政府虽然认识到政制改革是一项极为迫切的需要，但殖民政府可用于完成改革的时间极为短促。为了减少来自中国的干预，政治活跃分子不断要求在回归前成立一个完全自治的组织架构，从而使时间短缺的问题更加凸显。但英国方面似乎不打算满足这项要求，即使他们有此打算，也没有足够的政治力量付诸行动。因此，由于时间有限，改革的范围及大小必须经过谨慎估量。

第三，香港需要一个有力且有效率的政府，以确保至1997年的过渡期内，香港一切经济、社会及政治发展都能稳定进行。不可否认，要增强政府被日渐侵蚀的权威，向民主化发展的政制改革是当务之急。但不适当的改革措施及不小心的实行，很容易酝酿出相反的且可能难以逆转的结果。除上述疑问及可能出现的现实情况（例如，贪污、集体暴力行为、犯罪活动、经济投机活动、通货膨胀、社会冲突及公众福利开支的削减）外，还有一个趋势就是，目前仍不彰显的政治威权主义可能会在香港发展起来。在战后的发展中国家，当经济及社会出现混乱时，便会诉诸政治控制及限制政治参与。[5]纵使在迈向政制开放的过程中，我们也不可以对这种威权主义

倾向掉以轻心。

第四，20世纪末的政治环境，弥漫着主张民主及挟民主以自重的气氛，而世上没有任何统治权力敢于否定民选政府的大原则。因此，假如港英政府要成为某种形式的民选政府，也必须给予所有成年人同等的选举权，而不可能只玩弄片面的、有限制的选举把戏。这种选举把戏在19世纪的欧洲十分普遍，做法包括利用多套分隔的选民登记册、多重投票权、候选人资格的严格限制、逐步扩展选举权及收买选民等。[6]

但在一个没有推行民主的社会中推行这种全球认可的制度，是一个非常冒险的举动。由于香港缺乏温和、坚定的政治领袖及组织，因此选民容易被那些追逐短期及个人政治私欲的政客煽动及游说，进而遭受损害。下列因素会增强这些不负责任言论的吸引力：一，经济衰退；二，社会人士意志消沉；三，贫富悬殊；四，公众情绪激动；五，政治权力摇摆不定；六，心理上的疑惑及焦虑；七，发展过度及竞争激烈的传播媒介；八，公共福利及服务减少。这些因素或多或少可以在香港见到，它们造成的影响虽然可以因为人们倾向于重视实际及怀疑政治领袖动机而得以改善，但我们也绝不可掉以轻心，因为与煽动性呼吁许下的承诺相比，选民在投票时所须付出的代价（或成本）是那般的微不足道。

第五，社会的既得利益者（资本家及专业人士）对民主化产生的忧虑甚至敌意态度，也会对政治参与范围的扩展产生一股强大的制衡力量。这里，我并非说这些人毫无保留地反对所有的政制改革，事实上，他们也看到了改革的需要，因为他们希望在英国人落旗西去后，可以在政治体制中扮演有影响力的角色，以保障自己的利益。而那些可以让他们在公共决策中扮演重要角色的政制改革，自然会深受欢迎。现在已有一些来自既得利益阶层的政治活跃分子组织政治团体，希望在即将来临的选举游戏中加入政治竞争的行列。从英国的角度看，这些来自社会重要部门的精英是权力转移的最合适人选。但这些重要部门的精英同样对政治民主化有莫大的疑虑，主要是因为他们缺乏一个可动员公众、争取支持的组织，且缺乏政治经验；再者，因为时间紧迫，且中央政府对他们参政的反应也不明确。因此，在这种情况下，他们对如何确立政治地位没有充分信心。

事实上，建制阶层不能左右政治的感觉，成为塑造他们对民主化态度的基本因素。这种政治无能感反过来使他们过分地高估了以公众为主（但仍没有足够的公众基础）且有温和的财富再分配企图的压力团体政治力量。香港的社会精英是公平竞争及无情的个人竞争的忠实信徒。通常情况下，具有这种看法的人都不愿支持政府的种种财富再分配措施。他们对底层民众非常刻薄，瞧不起接受救济的人。[7]面对经济前景不明朗及可能出现的经济困境，在选举游戏中，他们对于以“免费午餐”吸引广大公众，从而建立政治实力的行动也犹疑不决，因为这可能需要付出很大代价。由于他们较

希望见到温和的政制改革，以确保自己在政治舞台上的地位，而不用大规模地动员公众，所以他们会反对“过分民主化”，甚至转向中国政府寻求“保护”，因为后者同意保持香港的资本主义制度不受干扰。

随后出现的问题是，为何社会精英会产生如此强烈的“政治无能感”？这可以从他们的特殊性格中找到答案。香港在工业化过程中，未能成功培养出一群有自信心和具备独特政治抱负的资产阶级。这些人通常以个人身份进入权力架构，在取得社会地位后，他们不会尝试改变这个架构。由于殖民统治剥夺了他们掌握政治实权的机会，以及他们对社会主义制度不理解，从而驱使他们在殖民政府保护下寻找安全庇荫。同时，殖民政府的行政政策不仅赋予他们一个相当高的社会地位，也让他们可以在经济上大展拳脚。简而言之，香港的资产阶级以赚钱机会取代统治权力。经济开放、对出口的依赖及经济利益多元化产生的资产阶级内部的分歧及竞争，也解释了他们向政治组织迈进的微弱动力。

香港的劳工阶层一向分化且软弱，导致资产阶级组织政治团体参政的需要不那么强烈。结果是，现在需要参政时，社会精英不仅不能好好地组织公众，以保卫自己的利益，而且在政治上也与公众分离。假如选举权慢慢扩展，社会精英还可以组织以上层及中层人士为基础的政治团体，同时可以逐渐把下层人士纳入组织成为支持力量。这种做法与西方民主制度内保守派及中产阶级党派的出现相仿。但是假如马上推行普选，并在一个不稳定及财富分配不均的经济环境下进行，再加上公众的经济要求可能逐渐增加，那么就无法保证这些精英有足够的能力、资源、机会及决断力去面对公众，并向他们许下资源再分配的承诺。[8]不论在香港或其他地方（例如，独立后的印度及19世纪的美国）[9]，政治突然转变为民主会使一些地位崇高的团体逐渐引退。这些人之所以参政，是感到在政治上能有所作为，但假如面对一个他们认为会以低下阶层行为模式为主导的政治组织时，他们将感到不能发挥作用而趑趄不前。

第六，对于民主化、经济发展及公平收入三者之间的相互关系，港人（特别是社会精英们）有一个很普遍的看法，就是缩小收入差距的措施将使经济增长放缓。事实上，很多西方学术界人士及资本家也接受这个看法。一个放缓的经济将刺激民众对公共福利及服务的需求，进而降低投资欲望、激发通货膨胀，并破坏收支平衡。民主化（把政治中心转到公众身上）会使政府更重视收入再分配，同时出现公共部门膨胀，以及政府管制条例激增的现象。最后，资本主义体系及其经济自由与企业精神会受到破坏。

经济发展、政治参与及经济平等的相互关系异常复杂，社会科学的研究结果充其量只能作为参考，因为再分配政策可以在很多种政权中使用，而再分配也不一定会打击投资。[10]当然，在扩展公共福利及服务方面，社会民主及社会主义政府有较强倾向。换言之，增加政治的参与机会使政治走上

一个无休止及无情的把经济、社会及文化事务不断转化为政治事务的轨道。这样就会扩大政府在福利及调节功能上的角色，也扩大了经济中公共部门的相对比重，而最后会抑制投资的兴趣。

下列原因更能说明目前的情况：一，香港的经济精英相信，在经济不稳定、外国经济竞争日渐加剧的情况下，政府扩大福利措施必会导致打击投资的后果。二，由于香港经济主要依靠出口带动，香港产品的本地市场相对狭小，而由收入再分配政策导致的公众对本地产品购买力的增加不会多，因此也不会使资本家从中得到充分利益。三，本地资金的流动性及资本家民族主义的淡薄，使其在撤离香港时面对很少的客观及主观限制。四，在《中英联合声明》签署后数年内，香港资金将不可避免地外流，外国投资则日渐重要，这要求香港必须维持低税率，以保障私有经济部门的增长。五，事实上，很多要求民主化的政治活跃分子，也是要求以不同形式把收入再分配的压力团体领袖，这些要求使社会精英感到更加恐惧，他们害怕突然开放政制后，会立刻导致政府参与更多经济事务、税率攀升，以及公共福利负担增加。六，令人沮丧的事实是，战后有良好经济表现的少数发展中国家或地区（如韩国、新加坡、中国香港、科特迪瓦、墨西哥及巴西）推行的都是专权政体，这令社会精英更加相信民主化会对经济产生负面影响，进而加强了他们反对“过分民主化”的政治立场。

第七，到目前为止，香港虽然极其幸运地避免了基本结构的分裂冲击，从而导致政治不稳定，但并不表示这些分裂不存在。事实上，它们的确存在，我们可以从多个角度对它们进行界定：左派与右派、富人与穷人、种族及政府与公众。

左派与右派的分裂在香港内政中并不显著，因为他们被剥夺了表达彼此矛盾的政治渠道。港人信奉经济机会平等及个人努力，加上缺乏政治参与机会，从而减少了贫富分裂的政治矛盾。殖民政府在社会经济事务上的有限参与，以及香港经济体制的开放，使不同种族人士均有机会参与竞争，而经济表现良好，使种族分歧的政治问题变得不那么凸显。政府在社会经济领域只扮演有限角色，政府的行政表现、公众缺乏政治组织以及他们对公共服务的有限依赖，减弱了殖民政府与公众间的不协调。无论如何，假如上述条件（不论部分或全部）消失，一个全新的政治形势便会出现。殖民政府的权威被削弱，中国势力逐渐增加，可能产生一些反英情绪及行动。一些当地精英希望在中国政府和港人面前表示与殖民政府决裂。中国政府期望在港人之间营造一种更具民族主义及拥护中央的立场。但假如政治架构开放，在一个完全自由的政治游戏规则下，人人皆可自由争取政治权力，那么反英情绪可能会更加高涨。

其中两种分裂形势，即左派与右派、富人与穷人，肯定会在民主化过程中逐渐显现出来。左派与右派的分裂和冲突都有可能造成不稳定局面。从长

远来说，随着中国登上政治舞台，这种分裂会自然减退。在过渡时期，贫富悬殊日渐加剧，人们的要求日高，经济上的焦虑及困难可能加深裂痕。香港民众已组成众多小规模的政治团体，并提出种种要求。在《中英联合声明》签署数年后，它们是否会变成一股难以对付的政治势力也未可料。超过四成的港人居住在公共房屋，当经济出现严重困境和财政预算收紧时，本来隐藏着的阶级对抗情绪将借助有关房屋问题针对政府而显露出来，因为对公共房屋居民来说，政府是唯一及明显的“施惠者”。

与其他潜在分裂不同，政府与公众的分裂可能会在民主化过程中受益，但只有在这个过程中，政府能满足不断增加的要求，否则也不能导致上述结果。由于我们不能保证会出现最好情况，因此急速的民主化可能引发低下阶层提出很多不能满足的要求。由于社会各阶层在政治动员及参与准备上程度有别，广泛参与反而会使部分群体得到过多政治代表权，而另一部分得到较少甚至完全没有代表权。这会在很多人心中产生政治挫败感，进而使人们对民主政体失望。

第八，政制改革对公务员表现及士气的影响也要认真研究。在香港的威权及官僚政制下，公务员在制定政策过程中通常扮演主导及自主的角色。政制改革肯定会削弱他们在政治体制中的霸主地位。虽然他们大多已经察觉到改革的需要，但只会极不愿意地接受。另一个棘手问题是，高级公务员对一般的“政客”（特别是“极端分子”及“滋事分子”）都采取一种不能忍受、轻蔑及高高在上的态度。回顾英国很多殖民地在独立后的表现可以发现，官僚及政客之间存在很多或明或暗的冲突。[11]

未来10年会是过渡时期，公共服务保持高水平表现是维持政治稳定及统治地位不可或缺的元素。殖民统治即将结束及政治前景不明，将使公务员士气低落，而官员本地化会激起海外及本地公务员的矛盾。鉴于上述种种原因，英国政府不太可能通过政制改革降低公务员所享有的优待及地位。在新崛起政治领袖的地位及声誉仍待建立之际，猝然降低官僚架构的优越及正统地位，确实是极危险的一步。

第九，在政制改革过程中，英国面对的最大矛盾与中国的利益及其对政制改革的反应有直接关系。假如英国政府倡议的政制改革得不到中国政府首肯，便会出现所谓“远景拉近”效果（telescoping effect），使人相信改革只是短暂的，并于回归后瓦解。在这种情况下，改革焉有成功机会。

中国政府不认为政制改革必须急切实行，这与英国政府的看法迥异。此外，根据我的推想，中国政府认为现存的一套组织架构运作良好，无须做任何不必要的改变。在英国政府撤退后，政制可以基本上维持现状，并如常运作。假如中国政府认为真有改革的需要，必定与下述各种需要紧密联系：让社会精英知道他们会在新制度下获益、使有资格的港人在殖民政府

离去后填补空缺、向全世界展示香港特别行政区拥有真正的自主权，并显示殖民统治结束后，会出现更民主的政府。但上述需要不一定要通过民主化过程来实现权力架构的基本转变。事实上，中国在政制改革一事上，同样遭遇了很多使英国头痛的矛盾。

对中国政府来说，最重要的考虑是保证中国所拥有的香港主权是真实的，而非形式的。加上中国对"一国两制"的构想寄予厚望，任何可能威胁其成功的不可知因素必须消除。由是观之，对任何改革的努力，中国政府宁愿过分保守，也不会过分激进。假如这一判断无误，中国政府对在香港任何可能引起冲突的改革，必会反对，这些改革禁忌包括：一，建立一个中国政府不能控制的政治实体；二，动员香港的政治力量，使政治环境混乱及难以预测；三，破坏香港的资本主义制度，使其失去经济价值；四，制造与中国政府对抗的势力；五，借示范效果，在中国内地制造不适当的政治期望；六，破坏国际对香港政治稳定及经济活力的信心；七，鼓励香港与中国内地的政治力量结合，从而损害中国的政治稳定性；八，在中国内地制造敌视香港的力量。

提倡改革的英国人在面对所有矛盾时，中国因素必定是最首要考虑。

政制改革的初步措施

纵观上述各种矛盾的讨论，我们可以了解港英政府初步推行的改革措施的优点及缺点。虽然《绿皮书》包含很多改革措施，但最早的改革可以追溯至1982年，当时具有咨询作用的区议会已经成立，并有部分民选议席。随之而来的改革措施有：增加区议员席位及权责、重新组织一个有半数民选议席的市政局、在新界成立区域市政局。

《绿皮书》的建议显示了短期内香港会出现的政制改革方向，其重点在于讨论立法局（政治系统的中央咨询机关）的组成，除过往一律委任的成员外，会加上两个具同等议席的议员组别。此外，委任及官守议员的数目会逐渐减少。[12]立法局议员的数目会从44人增至1985年的56人。两组立法局议员包括来自区议会、市政局以及新成立的区域市政局所组成的选举团代表和由政府特别钦点的功能界别代表。选举团本身分为12个投票组，每一组推选一位代表进入立法局[13]；功能界别的议席则公开赋予社会精英额外的代议权利。[14]在新的立法机关中，不会通过直接公开选举选出议员，立法机关的功能及权力也不会有很大的增长。

改革措施的主要目标：一，维持以行政为主导的政府架构，把部分权力给予从政人士（不论是选举的还是委任的）；二，强化政治领袖阶层，从而提高政府的效能；三，维持社会及政治稳定；四，防止涌现突发及未能预料的政治力量；五，加强政治领袖的权力及认受性；六，以刻意的政治设

计保护现行社会经济秩序；七，扩展有意义的政治参与渠道；八，促成社会精英及中层人士的政治上升；九，维持国际对香港继续推行资本主义制度的信心；十，促进公众对香港的认同；十一，处理社会及政治冲突。

为实现上述目标，初步的改革措施具备以下9个特点：

第一，所列条款只是短期性的，缺乏长远的计划。若没有中国政府的参与，以及在经济及政治情况未明朗前，长远的措施肯定不能建立。

第二，改革是温和渐进的，政府在提出新建议时显得异常审慎。由于时间短促，时间上的渐进转变极难推行，遂设计出结构上的渐进主义，利用制度上的安排，限制公开选举产生的政治参与。

第三，在组成未来立法机关时，引用多个组成原则。因此，为适应未来的政治情况，政府会为将来预留一条后路，以期有更多选择机会。

第四，转移出来的政治权力是支离破碎且分散的。由于有大量的地区及功能界别，除非他们之间出现根本的意识形态分歧，所以暂时很难产生较大规模的利益冲突。在立法机关中，众多依地区及功能划分的组别代表不同的狭隘利益，并成为互相制衡的“否决”群体。除一般性及争论性不大的事件外，要取得一致的取向及行动将异常困难。在此环境下，要出现一个集体、结构严谨且有纪律的领导阶层极其困难，代之而起的将是一个松散、派系主义及互相利用的形势。

第五，由于香港缺乏成熟的政党，大众传媒在政治领袖争取公众支持的过程中非常重要，加上港人对政治冷漠，使政治领导阶层出现分裂、不定型及个人主义的性质，政制改革有必要朝着解决这些问题的方向来构思。选举团及功能界别多少会发挥一般政治组织监察和制约个别领袖的功能。纵然间接选举不及直选般“民主”，但选举团中有经验及活跃参政的领袖能在分裂的政治体系中做一项极其重要的工作，即以候选人与其他领袖的关系以及他们从事集体合作的表现来衡量其能力。这种安排的好处之一是，使一些惯于向公众直接发表煽动性言论的极端领袖被筛选或制约，除非他们可以赢取选举团中的大多数选票。

第六，在改革后的政治制度中，社会精英所获得的特别代表权明显是为他们而设计，以期能给他们一个举足轻重的政治地位。政府单方面且独断地赋予某些团体代表进入立法机关时，把所拥有但已削弱的权威运用殆尽。功能界别代表也是一项动员政治力量的设计，可以培育政治组织及社会重要部门分子的政治参与。事实上，政府是要为社会精英争取时间，使他们在即将来临的选举“游戏”中做好充分的准备。在推行的过程中，社会重要部门精英的政治化似是无法避免。同时，不同的团体为争取特别的代表

权，亦会加强政治活动，以求改变谁应进入（立法）局谁不应进入的标准，达到自利目标。

第七，由于立法机关不能提供稳定且有组织的政治领袖阶层，因此政策的建议也不可避免地要继续来自官僚架构。但立法机关的咨询权力及正统地位得到增强，仍会提升这一组织的政治重要性，同时减少立法与行政机关间关系不平衡的程度。

第八，一个纵横交错的政治制度将成为间接选举及功能代表的结果。这个具有控制及平衡作用的连锁系统可以有效遏止政治极端情况的出现。因此这个设计出来的政治制度具有强烈的保守惯性。

第九，这个设计使各政治团体很难通过广阔的集体利益立场、较大型的争论事项、广泛的不满情绪、对较大群体的效忠或认同感来取得权力。与此相连的是，在竞选时通过大众传媒向选民做出直接政治宣传而取得成功的可能性也因此大大降低。

我们若细读《绿皮书》各项建议，一定能留下一个极清晰的印象：初步的改革建议是一大堆临时拼凑出来应付短期需要，又只能局部达成一系列相互矛盾目标的措施。这一系列互相抵触的目标源于英国人身处的独特政治环境。这些目标的矛盾主要源于英国人在改革过程中必须面对且要尽快脱身的窘境。由于上述目标既多且繁杂，所以注定它们只能局部达成。

总的来说，改革的整体目标是保留现存政治体制的基本形态，或者可以反过来说，尽量减少激进政治势力崛起的机会。在这个扩大了的政治舞台上，由于势力分散，香港内部基本且带结构性的分裂力量，不容易在政治领域显露出来。在改革过程的后期，中国政府的参与不仅是意料中的事，也会被公众所允许。

这些改革的象征意义比实际作用更大。细观《绿皮书》我们不难发现，政府的表现往往是迟疑不决且自相矛盾的。《绿皮书》显示，政府既保守、又创新，既让步、又执着，既果敢、又怯懦，既高瞻远瞩、又目光短浅。同时，《绿皮书》的建议提供了一系列可能的发展路径，但政府未能对任何一项措施的实践做出承诺。因此，《绿皮书》所提出的建议很容易在一些人心中产生难以满足的期望，但由于社会组织结构的限制，以及中英领袖对这些限制的理解，也会使大部分建议难以实现。若上述众多目标能部分同时实现，那么改革可以在短期内起到稳定作用，但大部分与目标有关及受改革影响的团体也不会感到完全满意。很明显，改革不可能取悦所有人。

乐观地说，这些改革可以使社会的不同阶层相互协调，建立共识，因为他

们将要在同一政治舞台上碰头，更因为他们之中没有一个能具备足够力量击倒对手。上述情况能否出现的决定因素不在于改革本身，而在于一些只受政制改革轻微影响的因素。在众多因素中，最重要的因素是经济繁荣、公众（特别是位居要职的精英）对香港前途的信心、社会精英和中层人士在政治上的积极参与，以及中国维持香港现行制度及架构的决心。

政制发展的前景

香港政治体制的发展仍处于蜕变阶段。不论政制改革带来多少反对或赞成的势力，它本身必然具有自行发展的动力。在可预见的将来，安定繁荣必然会继续成为任何改革的主要考虑因素，而中国政府在改革过程中的参与也必然越来越多，且更加明显。细观改革过程中所遇到的种种矛盾、不确知因素及限制，对未来政治体制细节的任何预测也会极端危险。在这里，我只能针对大方向的转变做出预测。

我认为，在可预见的将来，最稳定的预测是，在政治舞台上不会出现组织严密、纪律严谨、拥有群众基础及层级领导的政党。另一个预测是，由于缺乏成熟的政党，立法机关不会在政治体系中领导行政机关。实际上，这两种现象是有机地紧扣在一起的，而它们也一起形成了香港未来政治架构的基本特征。

下列几点可用作衡量政党势力的指标：一，政党在其创办人及继任领导人死亡或离去后继续存在的能力，也就是说，政党制度化及“非人化”的程度。二，是否存在一个党的结构，即在积极的领导人及其追随者之间，是否具有一些比较恒久、有规则及稳定的联系。三，政党组织的复杂性，也就是说，政党组织与社会经济组织和选民的联系。四，政党成员的特性，可以将来自社会的支持者类别、密度（即支持者在全体人民中所占的比例）及稳定性作为衡量的指标。五，政党在社会中拥有主要类型政治力量的程度，例如，提名候选人、在选区内进行竞选活动、监管政府、统筹公共决策、协调不同团体间的利益、制定立场及全面政纲，以及调和并引导新动员起来的团体参与政治活动，却不致破坏整个体系的稳定。[15]

选举政治的引进、由间接选举进入立法局促成近似“全港性”政治活动舞台的出现以及全港性功能选民组别的形成，都会刺激某种类型的政党成立。但组织政党的动力也受到很多对抗力量的压抑。

第一，未来立法机关在体制内力量薄弱，而官僚架构会继续成为公共政策及资源的主要来源。这有可能导致政党的支持者及跟随者转向官僚架构寻求帮助、满足要求及辅导，从而使政党可能拥有的追随者基础受到严重破坏。[16]

第二，公众长期的政治冷漠使政党在找寻领袖及追随者时也遭遇困难。在中英会谈中，很多政治领袖的表现不佳，加上他们见风使舵的性格，引起了公众的反感。

第三，间接选举制及功能代表制使政治权力过于分散，不利于巩固精英及政党的力量。即使直选最终得以实行，但假如仍未成为主要的选举方式，制度上对强大政党出现的不利条件必会继续存在。

第四，现在根本没有任何关乎意识形态的紧迫问题，以激起广泛群众的支持，并建立政治组织。反社会主义固然不可能，即使强烈的反殖民地思潮也不可能出现。把资本主义信条纳入一套政治美德中是不可能的事，因为它本身很难意识形态化及道德化，而且在社会主义政权将掌握香港主权时，很难想象资本主义得到公开甚至大力的吹捧。利用阶级分歧进行意识形态的鼓吹可能出现，但也只局限于严重经济困境时。港人高度务实的倾向凌驾于上述一切，甚至使他们远离理想主义的意识形态。事实上，港人的普遍信念是含糊、重视实际、互相利用、利益多样化及机会主义的，这些信念很难对政治思想与行动提供有效指引。在寻求突出一己的过程中，政治领袖往往在一些无关紧要的事情上产生分歧，而非在核心、重要及原则性的问题上互相对立。[17]

简而言之，在缺乏意识形态及公众冷漠的形势下，精英在政治上的参与必然会造成分裂及不稳定的局面。我们看到的领袖及派别之间不固定联盟，一般都建基于短期利益、相类似作风、相近的性格、权宜之计、私下交易、种种攻击性及自保性的目的之上，所欠缺的是稳定的“全港性”领导及组织。在这种形势下，具有不同“寿命”及影响力的小型政治组织会不断衍生，却不是权力巩固的领导力量。

第五，香港政治领袖很难摆脱政治上半依附的形象，这会降低他们在人们心目中的地位。这种半依附性源于政治制度的两个结构特点：一，香港先是一个殖民地，后转为一个特别行政区，在宪法上处于比英国政府或中国政府低的地位；二，在分配政治权力时，普选只能是一个作用有限的方法。

回归前的英国政府及未来的中国政府在香港是最高的政治权威，任何人在行使有效的领导权之前，必须先获得最高当局的支持及认可。公开选举的制度必然会促使有野心问政的领袖争取选民支持。但那些锱铢计较、互相利用和喜怒不形于色的选民，会依据候选人从公共部门获取公共资源的能力，以及他们把这些资源传送给支持者及团体的办法来衡量政治领袖的能力。

由于政府的行政部门会在政策制定过程中继续扮演中心角色，也由于官僚

架构基本会保持制度的完整性，不轻易屈从于特殊利益集团的分赃式政治，所以政治领袖被迫与官僚建立良好关系，进而得到官僚的支持。在这种情况下，便出现一个矛盾现象，即政治领袖的领导地位是否被公众认可，取决于他们是否得到最高当局的承认及支持。政治领袖的半依附形象，在公众的政治冷漠下，进一步被加强，这种态度使领袖在面对更高权力时的"讨价还价"能力更加微不足道。因此，半依附性领袖的政治弱点使建设政党工作成为一项异常艰巨的任务。

第六，据上所述，这个游戏的重点是一群有意逐鹿的领袖在进行恶性竞争，因此政治精英势力团结的可能性也相应降低。作为一个未成形的政治团体领袖，如果要得到公众或统治精英的认同，那么无论在传播媒介还是在精英圈子中，他必须能以独特的姿态出现。为了取得统治精英的认可，他可能被迫做出谄媚行为，以引起统治精英的注意或博取好感。这样做是一种手段，目的在于争取上位者的注意，承认其崇高地位，以及减少与其交往过程中的不安和焦虑。结果，领袖间的关系会变得割裂，同时会被一种不祥和的气氛笼罩，当中充满不信任、猜忌、嫉妒、不确定、欺诈及自保性。

第七，我估计，在公众对政治表示冷漠及从政可能遭遇重大危险的环境下，渴望攀上政治高位的领袖的性格将极其独特。除垂涎于一些全球公认的政治利益，即权力、优越感、地位及成就感外，他们之中很多人都会着眼于真正的政治职位。由于有志竞选者的数目远超竞选的议席，假如有志之士未能被所属政治团体推举为候选人，他们也大可出走或转投新的团体、自组团体，或以独立候选人的姿态出现。有志角逐区议员的候选人同时属于数个团体也非罕见，这样固然可以增加投身政治的机会，但也降低了他对任何一个团体的认同及责任，使政治团体在保留大量具政治才智的人士，借此扩大自身号召力及巩固力量时，倍感困难。结果是，这些参与角逐的政治团体数目很多，但规模不大。

自发性政治团体的形成过程并不足以使它们汇集成强大的政党。改变这个形势，并促成强大政治组织出现的最大动力，只能来自中国政府。中国政府可以利用强大的政治势力，通过其驻港的负责人及支持者引发这股动力。由于这会危害香港的安定繁荣，与中国政府的利益相违背，所以在短期内不可能出现。除非有未能预知的情况出现，使这种行动变得刻不容缓。

假如没有一个强大而有纪律的政治团体居中策动，立法机关也不可能有效行使领导权。但这只是整件事的一部分。以我之见，香港政治发展可能出现的方向及中英草签协议显示，不论通过何种选举方法，以及选举议席的比例怎样安排，选举出来的立法机关也不可能在制定政策及法律上起决定性作用。这一结论部分建基于实际的经验，少数极端情况除外（如美国国

会），全球绝大部分立法机关目前在厘定政策及法律的过程中，也只是居次要及辅助的地位。[18]我们很难想象香港的立法机关会成为一个异数。

此外，香港立法机关可能欠缺一些有力的宪制条件，而正是这些条件，使西方立法机关能在民主系统中作为一个有意义的政治实体而存在。香港的最高行政长官是独立的，而且其在位与否不由立法机关操纵。换言之，立法机关不可以通过谴责或不信任投票等方法来撤换最高行政长官。与目前的立法机关相比，未来的组织肯定会更具实权，因而处于更高的政治地位，同时不能随意被行政机关漠视。我预料，未来的立法机关可以弹劾政府官员、要求官员提供资料及解释、在政府委任高级官员前接受咨询、批阅及修正财政预算，以及具备监管官僚架构的权力。再者，立法机关在以下各方面可以发挥重要作用：作为政治代表、为政治体制争取公众的支持、政治教育、表达各方面的利益立场、表达不满情绪、提拔领导人才、在官员与市民间做中间人，及选民工作（为个别选民服务）。虽然与法律及政策的厘定相比，这些工作显得没有那么重要，但对于一个面临随主权转移而受到震荡的社会来说，在公众间建立对一些重要事物的共同认识确有需要，而新的立法局的工作将对这一方面有所裨益。

结论

没有强大且受拥戴的政党，加上立法机关只有有限的宪制力量，构成了用以了解香港政治体制未来可能发展的背景。就算在最有利的条件下，我估计，下列的发展形势将是未来10～15年香港所能体验到的发展“极限”：

第一，未来的政治制度极可能是一个以行政为主导的体制，但经由选举产生的立法机关扮演重要的政治角色。除在宪法上独立于立法机关外，行政机关还借着掌握信息、专业知识、优越地位及相对的团结性以巩固其实力。鉴于香港社会日趋复杂，加上这个工业城市中公共行政的重要性日益增加，有可能会出现行政机关扩展政治势力，令立法机关新增的权力再次被削弱。

第二，不论是经选举产生，还是经委任产生，最高行政长官将扮演仲裁者及平衡者的角色。在香港的行政问题上，他最终向中央政府负责。他一方面要协调中国内地及香港两方面的利益，另一方面要处理行政及立法机关的矛盾。在日常行政工作上，他可能并非活跃分子。但为了显示中国拥有香港主权，并且在适当的时候，贯彻中国最终利益，行政长官除拥有任命高级官员的权力外，还将拥有以下宪法权力：推翻立法机关决定的否决权、发布香港进入紧急状态的命令、在中央政府同意下调动中国驻港军队，甚至在紧急关头解散立法机关。

第三，一个经修改的部长制度可能逐步建立。经行政长官挑选的立法议员

可被委派领导某些部门的工作。一经委任，他们基本上要对最高行政长官负责，其次才向立法机关负责。由于这些“部长”向最高行政长官负责，同时只能被最高行政长官罢免，因此这个修改后的部长制，跟一些西方议会式民主政体的内阁责任制，还是有很大差距的。[19]

第四，高级官员或部长的职位不一定由选举出来的立法局议员及公务员垄断，其中有一部分可能由立法机关及官僚架构以外的人担任。在未来数年，政府的高级行政人员会逐渐离职；而由于曾受到“九七问题”及政治改革的冲击，官僚架构也要更新其政治地位，所以可能会导致一些高层位置的填补逐渐改以“横向切入”，即从商界、专业人士及学术界选拔人才担当。

第五，在未来，行政局将肩负两项任务：一是作为一个立法机关的执行委员会，提供集体性的领导，虽然集体性的程度会因立法机关的不团结而有所限制；二是作为立法及行政机关的桥梁，确保双向信息及影响力的传递。

第六，官僚间的官官相护减少，也会形成一个较重视民意的官员集团。以往，官僚架构的高度中央集权性及政治权力的独揽，使官僚们没有需要也没有机会让外来政治势力介入官僚间的内部斗争，这导致官僚们可以继续官官相护，并使他们脱离公众。

由于有政制改革，而政治任命又不稳定，致使高层官僚间的凝聚力相应降低。高层地位可以“横向切入”也产生了相类似的效果。现在最重要的是，一个政治上有重要性的立法机关及维持这个机关的选举政治逐渐浮现。个别部门或官僚会发觉他们需要与被选的政客及利益团体发展关系，以增加在官僚政治中的影响力。官僚如果表现出更大的对外倾向，会帮助带出一个更能向公众负责的官僚组织，虽然随之也必定会出现决策统筹及其他急待解决的问题。

第七，假如，香港未来的经济环境变得更加稳定及有利、中国内地及香港对事物达成共识、位居要职的精英肯出来当政治领袖、港人对香港及中国内地的前途恢复一定的信心、中国的四个现代化发展良好、中英继续保持良好关系，那么，一小部分的直选议席可能会加进立法机关，但这只会在一个分区制的基础上，而不会全港性地实行。反之，间接选举及功能界别代表的重要性会相应降低。但是，除非中英两国政府对直选采取与现在截然不同的态度，最少在未来10～15年，直选成为香港选举主流的可能性非常低。

第八，虽然香港的主要政治力量仍握在拥护建制的团体手中，但政治系统仍有一个内发的趋势，即更多顾及低下阶层的需要。选举过程迫使位居要

职的精英向公众争取政治上的支持，以对抗那些所谓“激进分子”的动员力量。同时，为保证“富人统治”，使其合法化，必须对低下阶层做出让步。因此，香港虽然并非步向全面的福利政体，但演变中的政治制度会使低下阶层获取较好的待遇。

香港未来的政治制度改革与全面民主还有很长的路要走，但与现行的政制相比，无疑已跨出一大步。对于保持香港的安定繁荣，这虽不是一个充分条件，却是必要的。

还有一个问题，即在香港政治生活中正规制度的重要程度。中国法治传统的薄弱、港人稀少的民主经验、香港政治功利主义兼带顺民色彩的政治文化，以及政治领袖半依附的性格，使未来的政治制度充满很强的个人主义（personalism）成分。制度及个人的因素、正式及非正式的制度和安排、强大的个体利益及相对被忽视的公众利益，相互交叠左右着未来的政治关系和行为。因此，香港未来制度发展虽然并非无迹可寻，但我们仍然难以预测其未来的实际走势。

章末注

1.代议政制绿皮书：代议政制在香港的进一步发展.香港：政府印务局，1984.

2.Lau Siu-kai，“The Government，Intermediate Organizations，and Grass-roots Politics in Hong Kong,”Asian Survey，Vol.21，No.8(1981)，pp.865-884；Lau Siu-kai，“Local Administrative Reform in Hong Kong：Promises and Limitations,”Asian Survey，Vol.22，No.9(1982)，pp.858-873；Lau Siu-kai，Society and Politics in Hong Kong(Hong Kong：Chinese University Press，1982)；Lau Siu-kai，“Social Change，Bureaucratic Rule，and Emergent Political Issues in Hong Kong,”World Politics，Vol.35，No.4(1983)，pp.544-562.

3.D.G.Austin，“The Transfer of Power：Why and How?”in W.H.Morris-Jones and Georges Fisher(eds.)，Decolonisation and After：The British and French Experience(London：Frank Cass，1980)，pp.3-34；Henri Grimal，Decolonization：The British，French，Dutch and Belgian Empires, 1919-1963(London：Routledge and Kegan Paul，1965)；Ruth B.Collier，Regimes in Tropical Africa：Changing Forms of Supremacy，1945-1975(Berkeley：University of Claifornia Press，1982).

4.我在1982年进行的一项问卷调查中发现，在观塘、屯门、大坑东及西营盘的受访者中，分别有62.9%、62.6%、58.2%及66.3%同意：“虽然香港

的政治制度并不完美，但在香港的现实环境下，这已经是最好的了。”

5.David Collier(ed.)，The New Authoritarianism in Latin America(Princeton：Princeton University Press，1979)；Amos Perlmutter，Modern Authoritarianism：A Comparative Institutional Analysis(New Haven：Yale University Press，1981)；Gino Germani，Authoritarianism，Fascism，and National Populism(New Brunswick：Transaction Books，1978).

6.Eugene N.Anderson and Pauline R.Anderson，Political Institutions and Social Change in Continental Europe in the Nineteenth Century(Berkeley：University of California Press，1967)，pp.307-344.

7.Harold L.Wilensky，The Welfare State and Equality：Structural and Ideological Roots of Public Expenditures(Berkeley：University of California Press，1975)，pp.15-49.

8.注释5提及的1982年调查已发现，约半数受访者期望政府为他们解决社区问题，观塘、屯门、大坑东及西营盘4区受访者的相关比例为63.3%、55.6%、42.2%及55.8%。

9.Samuel P.Huntington and Joan M.Nelson，No Easy Choice：Political Participation in Development Countries(Cambridge，MA：Harvard University Press，1976)，pp.82-83.

10.Huntington and Nelson，No Easy Choice，pp.42-78；Robert W.Jackman，Politics and Social Equality：A Comparative Analysis(New York：John Wiley and Sons，1975)；William Ascher，Scheming for the Poor：The Politics of Redistribution in Latin America(Cambridge，MA：Harvard University Press，1984).

11.Lucian W.Pye，Politics，Personality，and Nation Building(New Haven：Yale University Press，1962)；Morroe Berger，Bureaucracy and Society in Modern Egypt：A Study of the Higher Civil Service(Princeton：Princeton University Press，1957)；James C.Scott，Political Ideology in Malaysia：Reality and the Beliefs of an Elite(New Haven：Yale University Press，1968)；Richard P.Taub，Bureaucrats Under Stress：Administrators and Administration in an Indian State(Berkeley：University of California Press，1969).

12.委任议员议席会从29人递减至1985年的22人和1988年的16人；官守议

员议席也会从15人递减至1985年的13人和1988年的10人。

13.选举团的12个投票组分别为：港岛东、港岛西、观塘、黄大仙、九龙城、深水埗、九龙南、新界东、新界西、新界南、市政局及区域市政局。

14.在1985年，立法局的12个功能界别议席会从9个组别选出。商界、工业界及劳工界各有两个席位；其余6个组别（金融界、社会服务界、医学界、教育界、法律界及工程、建筑、测量及都市规划界）各有一席。

15.Michael L.Mezey，“Legislative Development and Political Parties：The Case of Thailand,”in G.R.Boynton and Chong Lim Kim(eds.)，Legislative Systems in Developing Countries(Durham：Duke University Press，1975)，pp.107-141.

16.拉丁美洲的情况相若。Robert E.Scott，“Political Parties and Policy-making in Latin America,”in Joseph LaPalombara and Myron Weiner(eds.)，Political Parties and Political Development(Princeton：Princeton University Press，1966)，pp.331-368。

17.美国的情况亦如是。James M.Burns，The Power to Lead：The Crisis of the American Presidency(New York：Simon and Schuster，1984)，p.151。

18.Boynton and Kim(eds.)，Legislative Systems in Developing Countries；Allan Kornberg and Lloyd D.Musolf(eds.)，Legislatures in Developmental Perspective(Durham：Duke University Press，1979)；Joel Smith and Lloyd D.Musolf(eds.)，Legislatures in Development：Dynamics of Change in New and Old States(Durham：Duke University Press，1979).

19.Arend Lijphart，Democracies：Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries(New Haven：Yale University Press，1984).

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai，“Political Reform and Political Development in Hong Kong：Dilemmas and Choices,”in Y.C.Jao et al.(eds.)，Hong Kong and 1997：Strategies for the Future(Hong Kong：Centre of Asian Studies，University of Hong Kong，1985)，pp.23-49.中文版曾以“香港的政制改革及发展：矛盾与选择”为题，刊于《信报财经月刊》，第8卷，第11期（1985），12-21页；现在的译本再经修订。

第9章 中英协议后香港的政制变迁[注]

随着中英两国政府在1984年结束艰苦的谈判过程，并签署了《中英联合声明》，香港便踏入一个充满暗潮的政治过渡期。过渡期的首要政治议程是设计及推行一些必要的政制改革措施，以确保到1997年，主权能顺利移交给中国，并使香港在未来12年或以后，继续享有安定与繁荣。

由于一直以来支配香港政治制度的是一个认受性源自英国皇室、有效地引领战后香港经济发展的非民选官僚政府，又由于中英政府都一致表示要保持现状不变，因此政制改革课题本不应惹来太大争议。而且，赋予改革的经济、社会任务也会限制两国政府的选择范围。再加上港英政府在面对中英政府时的无能和香港政治组织的脆弱，对于一些单方面强加于港人的改革，我们预料人们不会提出任何认真激烈的反对。我们甚至可以说，政制改革自上而下地推行，便可以支配香港政治组织及动员的形态，进而操纵政治力量，使其维护中英政府政策，并减少政治上的不确定因素。由此可以看出，“政制改革”不应该是一个足以困扰香港前途的棘手课题。

但是，现实情况要比上述情况复杂。在未来数年，“政制改革”将会在香港的政治领域占显要地位，并带领香港走进变幻莫测的处境（相对于香港以往的经验）。虽然几乎可以肯定的是，政制改革的课题不久后将按照中英意愿得到解决，但具体如何解决？能疏导多少负面的政治情绪？这些问题都会对香港的政治前途产生深远的意义和影响。

这个看似简单的政制改革课题所面对的困难，基本上源于一个不利于主权顺利移交的时间与社会结构背景。《中英联合声明》表明，过渡期是一段颇长的时期，虽然可以避免一些突然或不安的转变，但过渡期的延长不仅制造了很多困难，而且令政府改革难以立刻有一个总体计划，这可以从《中英联合声明》甚少涉及香港未来政制的事实得到证明。[1]

政制改革的难题

为了厘清中、英、港在政制改革方面可能采取的行动，以及现有制度结构内可以进行改革的范围，我们先分析一下关于改革的主要困难。

第一，要革新又要维持现状的吊诡。虽然香港的政治制度是其战后经济奇迹发展的一个不可或缺的条件，但归根结底，是由殖民统治者外加于港人，并依赖其权力而维持的制度。再者，虽然在法理上，香港属殖民地式政治架构，但这些年来，出于实际需要，该架构已被一些惯例、程序和规范所改变，有别于其他殖民地。不仅这样，由于该体制已被一般港人接

受，因此当一个坚持完全不同意识形态的中国政府要收回香港主权时，港人就会产生恐慌，惧怕现存制度不保。虽然针对此恐惧，中国政府做出了“自治”的承诺，但落实到具体安排时，便会遇到一个困难：要将原本是制度下的被管治者转变为维护者，需要在制度上进行改革。由此可见，政制改革的目的是保存现有制度的基本特征，即通过革新手段达到一个稳定的目标。这显然是一个吊诡的要求，也严重限制了改革所能采取的途径。

第二，中英政府均争取主动，过早地为未来政制定案，令改革倾向于保守。中英双方都明言要竭力维持香港的繁荣安定，它们也明白改革香港政制时要面对的限制。但是，由于互不信任和利益立场不同，中英双方未能就改革的时间及细节达成一致。两国都知道，各自的改革若要成功，需要对方的合作、协调。最低限度，英国“代议制政府”设想的实践必须与中国“自治”的承诺挂钩，反之亦然。但这个认识并不排除双方在改革事宜上竞相采取主动，以求先发制人。在这场“争夺主动权之战”中，英国的优势在于，作为现时掌权一方，能实时将意图转化为实际政策。中国的实力在于，只有得到它的默许，英国才有可能实行长久、持续的政策，中国还能动员在港的支持力量，阻挠英国的改革，使其变为纸上谈兵。假以时日，中国肯定能在这场角力赛中占得上风，以决定改革的内容和步伐。但出于对英国的不信任，中国觉得有必要在过渡初期表明意图，并为改革确立“上限”。[2]结果是在《中英联合声明》签署的两三年内，香港未来的政制会有粗略的轮廓。这个在过渡初期做出的决定会带来两个主要影响：首先，由于没有充足的时间去研究和尝试一些较有创意的可行途径，因此改革的内容会有浓厚的保守倾向；其次，由于中英双方几乎都有绝对权力去塑造和调整香港政治势力的组合，因此这个保守倾向又将会成为一个自证的预言（self-fulfilling prophecy）。

第三，改革意见纷纭，必须平衡各方势力。由于长期掌权，香港的官僚政府已培养出一批既得利益势力作为它的忠实支持者。公务员、资本家和专业人士作为其中的佼佼者，自然对任何改革均表现得惊慌失措。他们只会欢迎能接收撤退中殖民者权力的改革。与此同时，中英政府做出的“代议制政府”“港人治港”“自治”等令人头晕目眩的承诺又推动了一些活跃的团体毅然涉足政治，鼓吹民主化。虽然这些团体不能发动公众支持，政治力量微不足道，但它们都能善用本地自由竞争的大众传媒表达要求，使两国政府身处尴尬局面，而后者又不能轻易压倒它们，因为这样做会被指责对较早时的承诺出尔反尔。因此，政制改革便成为对香港社会起分化作用的课题。若要维持现状，就要一方面照顾官僚、资本家和专业人士的利益，另一方面机巧地处理新兴的政治力量。

第四，政治领袖的匮乏。逾百年的官僚政府统治令香港始终未能培育出在官僚架构以外有实力的政治领导层，致使在主权交还中国、治权移交港人

的过渡期，政治领袖匮乏成了中英政府面临的最大难题。虽然在官僚架构中存在着同样的困难，但程度较轻。加速进行官僚本地化固然可以基本解决领导人才问题，但华人公务员的士气仍是个难题。如何培养政治领袖，涉及如何改革现存制度，以便提拔中英均能接受的领袖。理想的政治领袖应该是支持资本主义制度的温和派。他必须是社会精英，同时拥有群众基础，对中英两国表示友好。不过，在实际提拔人才时，中英都受到限制：有两件关键武器都不能使用，即完全不实行任何形式的普选和实行全面委任制。因此，中英要另外设计一些较间接、细致的办法阻止来自基层或善于煽动群众的政治领袖出现。同时，民主化将是一个渐进、迂回曲折且偶有折返的过程。基于港人对政客和政治领袖的不信任，以及中英权力在香港政治所占的支配地位，任何致力于发展本地领袖的努力都只能取得有限的成果。

第五，港人对中英政府的猜疑。当政制改革旨在强化政府权力，并因此威胁到公众的社会、经济自由时，港人自始对中英政府怀有的猜疑便愈加明显。公众虽然对参政表现冷漠，但他们对政府企图侵犯社会及经济自由的抗拒始终强烈。这种态度为政制改革者添加了限制。

英国的有限选择

“二战”后，英国曾相对成功地完成了多个前殖民地的非殖民化过程。这些前殖民地虽然不尽相同，但非殖民化步骤有一定的轨迹可循。殖民政权的开放多由地区层面开始，进而在中央立法机关注入民选成分。然后，政党会被鼓励出现。那些肯在独立后维护英国在该国的经济、外交利益的政治领袖更加受到器重。非殖民化的最后两个阶段是设立一个大部分席位由选举产生的立法机关，并由其中取得大多数选票的政党组成内阁，领导政府的行政架构。在这两个阶段，由英国委任的总督仍会在军事、外交和安保等敏感领域保留控制权，甚至可以运用特权中止宪法。非殖民化的最后一个阶段是前殖民地的独立，即独自拥有全部政治权力的主权国诞生。[3]

不过，香港是独特个案，它的独特性足以令一向行之有效的非殖民化方式变得落伍。香港案例之所以独特，首先是因为它不可能独立，中国收回主权势在必行，在未得到中国明确允许之前，主权不能直接由英国移交到港人手上。虽然中国政府答应实行“港人治港”，但肯定的是，中国政府不会容忍香港的政治领袖倚仗其民选身份，以得到选民委托作为其认受性的凭证，在香港任意做出不受中国政府控制的行动。总而言之，如果非殖民化不以独立为目标，那么民主化的工作会因受到束缚而只能有限的推行。

此外，英国既要继续管治香港至“九七回归”，又要维持现状，即一个稳定、繁荣的资本主义社会，因为可观的经济利益依赖此局面。因此，任何

急躁的民主改革都会引发一些无法挽回的后果，如吓走本地或国际资金、引发政治不安、政府对经济行为的干预，以及随之而来的公共福利开支增加、政府财政状态衰竭等，所有这些都会威胁英国管治香港的效率，危害其“光荣撤退”的目标。由于即将面临本地资金流失及西方市场紧缩的局面，英国可能认为需要强化其在法律执行、舆论影响、反贪污、征集税收、武力镇压等方面的权力；即使这样做会打击港英政府的威信，降低其支配奖惩的能力，也在所不惜。

另一些因素也在英国考虑之列。由于要维持未来12年的有效管治，港英政府不得不培植本地民众的支持，以便顺利制定及推行政策。因此，引入酌量的民主化，一则可以安抚要求民主的呼声，显示其诚意和友善；二则可以利用民众的支持抗衡中国政府对香港的可能干预，令英国在过渡期内有较多空间做出政治部署；最后，民主化作为一些港人抵御中国政府的护身符，可以满足英国的部分舆论要求。

基于上述错综复杂的因素，港英政府对政制改革表现得犹疑和见步行步[4]也就不足为奇了。虽然港英政府既明白主权不可避免地要交还中国，又知道英国在政制改革上能保持主动的时间有限（很快便会被中国政府宣布的一套改革构想所取缔），但仍要先发制人地实行一些温和的改革，希望借此限制中国政府的可能选择。虽然政府要落实的只是点缀性的轻微改革，但仍遇到了来自社会各界的抗拒，原因众多，最终可归因为公众对这个撤退中的政府缺乏信任。

英国政府秉承其一贯的非殖民化经验，在香港推行政制改革。其起步阶段与其他前殖民地有相似之处。不过两者也在以下几个方面有重大区别：下放实质权力的限度、被移交权力的分散性、移交过程的有限计划。

回顾过去数年来港英政府推行的一系列政制改革，我们大致可以辨认出三大显著目标：一，在既存的政治体系内创造一定数量的政治团体，使其彼此既能纵横联系起来，又可独立成为小型的权力中心；二，促进形成有特别功能的利益阶层，将其组织成与政治挂钩的法团，并使其成为资本主义制度的防卫壁垒；三，在一些有利于英国在香港未来12年管治的范围，加强政府的权力和威信。

关于上述最后一项目标的具体改革，至今仍只是略露端倪，且以暂时、特设的形式出现。近日通过的《立法局（权力及特权）条例》［回归后改为《立法会（权力及特权）条例》］、商业罪案陪审团的争议和筹划中的不良刊物审裁处，虽各有针对性，但无一例外地起到了巩固政府权力的效果。港人对这些政策都没有好感，因为他们一向忌讳政府扩大对社会、经济的干预，他们也有理由担心中国政府有一天会操纵权力扩大后的港英政府，作为推行政治压制的工具。因此，港人对政府的不信任会限制权力在

某些范围集中。其实，要有效地在将来应对社会、经济和政治困难，权力的集中和中国政府的支持有可能是必需的。

针对先前提及的另外两个目标，港英政府自20世纪80年代初开始已逐步实行若干改革。正如在其他殖民地一样，香港从地方层面着手，在1982年成立了18个区议会。这些有民选议席的区议会负有咨询功能。在1985年，各区议会的民选成员增至全体议员的2/3，主席亦由选举产生。在区域层面，则有市政局的改组及新界区域市政局的设立。最重要的改革应该是在《中英联合声明》签署之前发表的《代议政制白皮书：代议政制在香港的进一步发展》（简称《白皮书》）。《白皮书》确立了政制改革的短期方向，核心内容涉及立法局的组成：通过功能界别及选举团的选举产生的民选议员加入立法机构，改变以往全面委任的局面，委任官方成员也会逐渐减少。这种发展令立法局的人数由44人增至现在的56人。

总体而言，这些改革只有象征性意义，不能唤起公众对参政的兴趣和投入。身居要位的精英对改革的反应较为负面，他们担心大众染指政治，对自己在一个准民主游戏里扮演重要角色的能力亦感到怀疑。那些鼓吹民主的少数人则对政府零碎的改革感到失望，但在组织和受拥护程度上，又未能迫使政府做出进一步的让步。到1987年政制检讨时，中国政府会以一个举足轻重的角色登场。到那时，港英政府在政制改革的主动性会因中国因素而失色，因为英国不会冒险触怒中国，一意孤行。任何未被中国接纳的改革，都会被视为短暂、权宜的，只会落得惨痛失败的下场。在中英就香港政制改革持有若干相同观点，又遭遇相似掣肘的情况下，英国未必不愿意中国在改革上采取主动。最少，中国政府也要和英国政府一同分担一件不可逃避的任务：抵御香港激进派鼓吹民主改革的压力，这是中国政府至今仍在回避的任务。

中国的有限选择

中国政府对香港资本主义制度维持50年不变的承诺，基本上是个有实用价值的决定，但基于一个先决条件：香港的经济必须继续繁荣，以利于整个中国的经济现代化。若要中国政府考虑任何制度转变，首先要符合的前提是香港作为中国的一部分，并负有促进中国经济发展的责任。正因为香港经济只有继续繁荣才能保障中国政府对它的优待政策（相对于中国其他地区而言），所以香港不能任由繁荣自由波动。出于保障经济成就的考虑，加上对港人的信任不足，中国政府将在香港未来发展上扮演活跃，甚至占控制地位的角色。

中国政府的着眼点是：香港现时非政治化的官僚政府是经济发展的基础。很自然地，中国政府认为，任何急进或缺乏周详计划的制度变革都会引发

一些难以预测和控制的力量，从而危及香港的安定与繁荣。此外，香港与中国内地的政治制度有许多相似之处，如以行政机关为核心、相对地不受制于社会压力、自上而下的决策模式。这些相似的政府形态都能令中国领导人安心。但两地政府在不少地方也存在差异。《中英联合声明》明确指出，要保持香港司法的独立性，新闻自由却是个棘手问题。中国政府寄希望于一旦政府机器被控制，新闻媒介就比较容易应对。基于此，政治现状的维持是中国政府最保险的选择。如果新闻界能自律，而法庭又不介意失去司法检察权力（即评定行政、立法机关的行为是否违反《宪法》），“维持现状”的方案便更具价值。

这样看来，对于政制改革，中国似乎并不像英国那般急切。中国政府对港英政府近几年推行的政制改革所发起的政治力量，一直感到不安。为了能在英国主动的改革里保留一定的权力、防止其屈从于来自英国或香港民主化的压力，同时为了调整改革的内容和步伐，以便配合整个中国的利益和需要，中国政府在1985年迅速成立了基本法起草委员会，着手设计未来的香港政制。1987年左右，未来政制的基本轮廓会被勾勒出来，而同年亦是港英政府预定为检讨改革的年份，相信中国政府作为决定香港命运的最终权威，在这个阶段会对改革议程起主导作用。

无论现时的香港政制多么有吸引力，若要认真落实“港人治港”“自治”等保证，一定的政制改革措施是必要的。这些改革可以用来满足几个方面的需要：确保社会经济精英（尤其工商界及专业人士）在原有制度下的既得利益；填补殖民地宗主国撤走后的领导人才空缺；中国政府要向台湾及国际展示香港特别行政区所享有的自治权是真实无欺的；防止来自中国地方、省级人员对香港做出未经允许的干预。然而，要实现这些目标，民主化并非必要手段，尤其是考虑到经济领域的精英对民主化始终心怀抗拒。

和英国政府一样，中国政府在处理香港政制改革时要面对很多两难局面，而最重要的考虑是，香港的资本主义现状不会是长久之计。“50年不变”的一个含义是，香港最终要被吸纳进入社会主义中国的母体，与之结合，虽然如何实现这个50年后的转变至今仍是未知之数。如果说，以往香港能免受中国内地政治的影响，那么在承诺不变的50年里，香港不可能不受影响。

现实中，中国政府即使不随便正面干预香港事务，却不能接受任何趋于民主化的激进改革。民主化附带出现的会是群体活跃化、政局变化无常、政党不断冒现。这些现象虽然不会令中国政府控制香港变得不可能，但会增加困难。因此，当中国政府管治香港受阻时，便要运用大众瞩目和决绝的手法去实行政治控制。

既然中国政府关注稳定多于革新，那么对它来说，群体活跃化和政党冒现

意味着香港政治的复杂化和不确定性。与组织力强大的政治力量相比，个体化的政治势力更便于中国政府实行控制。传统上，共产党政权都不同意政治多元化。今天，在大部分的共产党执政国家里，社会团体的合法独立仍被否认，竞争性政党也被压抑。这个普遍现象虽暂未与香港发生关联，因为中国政府已表明不会将社会主义制度强加于香港。但是，中国政府不能漠视挑战党的利益和政策的政党政治和群体活跃化。而如果两者都不能被彻底铲除，那么中国政府便面临一个抉择：一是通过第三者的影响介入权力之争，二是由它自己直接参与。但是若直接参与，便可能破坏安定和繁荣，因此通过第三者介入似乎较为可取。在这一方面，中国政府可以巧妙地设置一个为其利益服务的前沿组织，或者可以认同、培养一些拥护中央的团体。假以时日，中国政府权力在香港政坛的上升趋势会形成很大的吸力，有助于统一战线的形成。不过，为了使中国政府对香港的控制表现得间接，同时为了避免大张旗鼓地直接介入香港事务，中国政府极有可能选择在原有的政制上做轻微的改变。

如今，中国政府的这一选择，即维持现有政府模式的原有特征，已成为一件越来越困难的事。自中英签署协议以来，香港被政治化已经到了史无前例的程度。社会上出现了一些政治活跃分子和团体，他们大声疾呼要求民主，虽然势孤力弱，却能善用香港自由竞争的大众传媒制造舆论压力。此外，代议政制的发展和《基本法》的起草都引起了公众对政治事务的关注。无论中国政府如何不情愿或毫无准备，都不可能对这股上升的政治期望视若无睹。

虽然鼓吹民主的势力有很多政治弱点，但中国政府要制约其影响并非易事。其中一个最重要的难题是，中国政府必须对民主政制、代议制原则表示尊重。另外，中国政府的影响力虽不断提升，但仍不是香港的合法统治者，这个事实限制了它的奖惩能力。令情况更复杂的是，港英政府的存在也为活跃分子提供了法律上的保护，因此任何针对这批人士的谋略或把戏，都会被理解为中国政府对香港事务的干预。总之，港人虽然未必都附和民主人士的理想和目标，但非常害怕中国政府毫无顾虑地公然控制香港。因此，任何针对民主力量的高压手腕，都极可能引发港人的恐慌。

当然，以上所述并不意味着中国政府在面对这些政治期望和少数的激进声音时，是无能为力的。作为香港的未来政权统治者，中国政府有的是时间。在现阶段，中国政府可以通过耐心和步步为营的政治行动，配以选择性地采用相应策略，说服或吸纳有投机倾向的民主倡导者，同时可以通过动员和组织香港强大的反民主力量，挫败或淡化民主人士的声势及吸引力。要对付少数的死硬分子，中国政府可以运用分而治之、孤立隔离的策略。尤其在公众对政治冷漠、社会经济精英支持现有制度、大众传媒与日俱增地自我约束等情况的配合下，现时鼓吹大规模民主改革的压力将会逐

渐烟消云散。在未来数年内，《基本法》的起草及咨询工作将令中国政府在塑造公众舆论上扮演重要角色。它可以通过控制讨论议程、选择参与成员、厘定可讨论范围、提供和分发信息等方法，成功地培养出一些符合心意的政治态度和主张。

香港政治组织化的限度

由于中英政府对香港有着不可抗拒的权力，我们无须太多的想象力也可以断言：在决定自己未来的政制上，香港只扮演微不足道的角色。虽然事实如此，但一些政治活跃分子并未因此气馁，而自中英开始谈判以来，政治或半政治团体的出现已到达令人眼花缭乱的地步，其数目亦不断增加。虽然这些团体有各自的取向和策略，但彼此亦有可观的相似点：它们大部分倾向于改革香港社会、经济和政治；大多数是小型、松散、由精英骨干而非大众组成的团体；缺乏层级性的领导层、共同遵守的政纲或组织纪律。它们之所以会产生少许影响力，主要依赖大众传媒的报道和过去几年政制改革所带来的机会。根据现时的情况，这个薄弱的、鼓吹民主政治的领导层是割裂的，领袖之间又因个人的妒忌和敌意而分隔。虽说它们可以基于互利和某些共同目标组成联盟，甚至组成较庞大的政治团体，但仍不太可能发展成有规模、有强大群众基础、有完备附属功能组织、能在中英政府面前代表香港利益的政党。事实上，这些具有基层取向的领袖只是香港领导层的一部分，而大部分领袖是温和、保守、圆滑且易受影响、倾向于威权主义、善空谈且善变的。[5]

香港社会的本质、安定繁荣的重要性，以及中英政府对香港政制无远弗届的影响力，都令香港的政治团体在扩大和巩固其组织、加强自我宣传等工作中遇到难以克服的阻力。

第一，港英政府通过改革所下放的权力是有限、分散和割裂的，政治或半政治团体要巩固其政治力量很难。在为数众多的政治机构和功能界别里调和各方利益，将会是费九牛二虎之力仍徒劳无功的工作。虽然这些团体偶然会基于共同利益组成一些以精英为骨干的松散联盟，但这种组合充其量只是暂时性且不稳定的，因为不同利益的组合没有重复的必然性，并且会随着现实环境的变化而改变。

第二，大众对政治的冷漠以及精英对群众性、激动性政治的厌恶，都会大大“压缩”政客的活动范围。这种情况将不利于一些有普罗大众取向、主张财富再分配的政治团体开展工作。加上香港的政治文化趋于急功近利，其工具性及实用性令人们要求政治领袖即时兑现益处，以换取支持。在得不到重要精英阶层支持的情况下，这些政治团体由于不能满足基层人士的要求而得不到信任。此外，在香港的政治环境里，通过阶级斗争争取支持是

不可思议、注定失败的办法。

不过，这些政治团体也不是没有作为。由于在政治、经济上感到无能，加上对未来的不确定，因此港人对政治较为冷漠。但他们又像一群不稳定、被疏离、抱有挫折感的惊弓之鸟，在面临突变的政治经济危机时，有可能被动员参与一些小规模的社会短期集体脱轨行动。当然，这类分散的行动并不足以为“无产阶级政党”建立巩固基础。再者，一般被认为是民众激进党派必然盟友的工会在香港早已各怀异心。渗透到香港工会的左派势力不会倒戈相向，做出不利于中国政府的行动。至于自20世纪70年代蓬勃发展的公务员工会，虽在本地工会运动中扮演重要角色，但大多数较保守且以经济挂帅，故不太可能以激烈行动争取激进的政治目标。总而言之，香港的工会力量始终较为薄弱，在短、中期内，其力量和所扮演角色的重要性都不会有重大扩张。[6]除工会以外，有可能被基层政治团体拉拢的是社区及住户团体，或者一些事件取向的团体。[7]但无论如何，这种组织不是政治参与的长久、稳定基础。

以维护资本家利益为目标的政治团体数量很少，主要是由于现状对他们有利无害，而中英政府同时保证要保护资本主义制度，资本家自然不认为有需要积极涉足政治。此外，考虑到中英双方对政党形成的取向，精英仍只持保留态度。况且，即使既得利益者要在政治上组织起来，也很难像科特迪瓦、印度等发展中国家那般，发展出有群众基础的保守政党，因为香港缺少一个广大、稳定且忠心的农村基层。在香港的都市社会里，只有当资产阶级愿意通过复杂的主从关系（patron-client relation）网络，使金钱及服务下移至群众，才可能发展出保守又有群众支持的政党。但权力精英似乎不愿意花心思建立这种网络。在这种情况下，资产阶级政党的最佳策略便是阻挠不如意的事情进一步发展。

以调和阶级利益为目的的跨阶级团体，或许会在争取群众支持上稍占优势，因为作为“百搭”政党，它们倾向于四方讨好，尽量使每个人都能分享利益，而这个取向又符合港人对融洽、和睦的重视。但是，在招揽不同利益立场的党员时，该团体会先将社会冲突输入，从而削弱其内部团结及纪律。跨阶级政治团体纵然能在短期内较有效地争取到选票，但都无法避免内部分裂的危险，且很难以一股团结、整合的政治力量出现，以推行会威胁某一特定阶层利益的创新政策。此外，这类团体也难逃解体的命运，尤其在资产阶级对政治的不妥协及仇视态度下，这个结局的可能性更大。

第三，政治团体要面对领袖流失的风险。在展望未来政制时，日后立法机关的政治弱点，以及其与行政机关制度的分隔，令人预料官僚架构仍会是厘定公共政策和调配资源的枢纽。政党的可能支持者及追随者都不可避免地在表达要求、征求协助时面向官僚。这样，政党的潜在群众基础便会因对官僚的依赖而削弱。官僚架构体制上的分隔和官僚文化的反政治特性，

均会令成长中的政党失去宝贵的领袖来源。在法国、德国和日本等国家，政治领袖主要来自离职官僚。不过，香港的情况有所不同，公务员都不准参与选举，即使在退休后，官僚体系的道德规范仍是其投身政治的阻力。况且，商界通常会为前任高层公务员提供比政界更大的吸引力和更优厚的薪酬。

第四，当安定繁荣被奉为神明时，政治团体很难诉诸意识形态以凝聚团体和支持者。反共或反殖民主义都不是可能的出路。将资本主义原则转化成一套政治规范的可能性也不大，因为资本主义本身的意识形态化和道德化潜力有限。再者，在社会主义中国掌控香港主权的情况下，我们很难想象资本主义能提升为信仰系统。利用阶级分歧以求吸纳支持，纵使可能，也只会在经济极度困难时期得到可靠的支持者。归根结底，港人的实用主义倾向一直使其疏远意识形态。事实上，港人的普遍信念流于模糊、重实际、工具取向、多元化和投机，难以作为政治思想或行动的指引。

第五，香港的政治领袖很难摆脱半依附形象，因此他们在港人眼中地位有限。这种半依附性源自政治系统中的两个结构形态：其一是香港的宪制地位，无论是殖民地还是特别行政区，都意味着中国政府有权力制约香港的政治领袖或团体。其二是英国政府和中国政府既然分别在现时及未来的香港政治中占重要地位，那么要有效地发挥领导作用，必须先取得这两个国家的支持和默许。选举制度的设立，固然可以令抱有期望的领袖转向依赖选票，但投票者往往怀着斤斤计较、工具倾向、不信任的态度，他们只会以公共资源的获得数量去评估政治领袖的效率及信用。于是香港出现了一个吊诡现象：公众对领袖地位的认可，在很大程度上要看这些领袖是否取得更高权力的承认。政治领导阶层这种半依附性，更由于领袖缺乏群众支持而有所加强，使得他们在面对更高权力时的讨价还价能力显得微不足道。这些半依附性领袖的无能令建立政党工作举步维艰。

最后，港英政府在社会经济事务上只扮演有限角色，而经济仍有可观表现，这些事实也降低了有资格参政人士对从政的兴趣。当政治不能带来经济与社会收益，而且这些收益又能通过一些较容易、较安全的方法取得时，政治团体招揽成员及支持者的能力自然减弱。

由于存在上述各种障碍，香港在过渡期以至回归后的政治组织及领导行为模式也大致露出端倪。

第一，新旧政治领袖交替不会是个清晰、界限分明的过程。相反，未来的领导层将同时包括新旧两类领袖。由于领袖的半依附性，未来政局的急剧转变将会淘汰一些无利用价值的领袖。领袖的掌权期也会相对地短暂及不稳定，继任者会接二连三地快速出现。

第二，大部分领袖都将是业余而非职业的政客。在香港的现时环境下，政治生涯带有冒险及不确定成分，故只有少数领袖愿意放弃其原有职业，将全部心力放在政治上。当一个社会的政治领域仍未独立自主地确立时，经济、社会、文化各界的领袖只要将各自在所属行业的成就引进政坛，便可以很容易地摇身一变成为业余政治领袖。在最终会出现的有限民主系统里，大部分的政治性或半政治性职位将会落入业余从政者手中。职业政客的缺乏又在另一方面阻碍了强大政治组织在香港的发展。

第三，政治领袖间的妒忌及恶性竞争将是未来政治游戏的特征。因为没有强大的群众基础，任何一位政治领袖若要表现自己并获得更高权力的赏识和认可，必须在个人的基础上，在传媒或领袖圈子里，证明自己出类拔萃。于是，个人成就和特征或传媒的渲染就成为衡量的准则。这种领袖又可能觉得有必要在更高权威的面前阿谀奉承、卑躬屈膝，以便引起他们的注意，或讨其欢心。

第四，在政治职位的瓜分上，政治领袖的行为会表现得急躁。这种现象基本上反映了几个方面的事实：政治流动的渠道突然开放及缺乏层级性；对过往政治经验和论资排辈制的憎恶；迅速建立个人声望的需要；政治组织对成员缺乏约束力；政治领袖的不成熟；对地位、名声和政治职位等物质报酬的重视，高于对该职位应负有的要求和责任。

第五，由于领袖要集中精力争夺民选或委任的席位，因此会相对忽视维持和发展政治团体的任务。既然政治团体或政党只是攫取政治席位的踏脚石，那么最终亦会被抛弃。身兼多个团体将是扩大个人政治机会的惯用手段。对某一团体的忠心也只是因为其有工具价值。随着此价值的消失，对团体的背叛便在所难免。因此，扩展一个政治团体的较容易方法，是联合其他现存的社会、政治、经济团体，以代替较为困难的动员或组织活动，这些政治团体或政党的联盟性，以及渗入了成员团体所带来的多元化效忠对象，会令政治团体难以团结。所以，我们可以预见，社会上会断断续续地出现一些建基于短线利益、相同运作作风、相近政治取向的党派联盟。

第六，政治领导阶层里的层级阶梯将变得有限且脆弱，而身处高位的领袖所拥有的声望及影响力将超过其实质掌握的权力。较高层领袖的保护、庇荫权将受到抑制，使得主从关系网络趋于不稳定。在制造或解散这些脆弱的网络上，港英政府及中国政府可以通过赋予和剥夺对团体的认可，扮演较实质的角色。

第七，政治团体和政党的数目虽会增加，但没有一个能声称拥有群众支持。在共同利益的基础上，一个暂时性、松散的大型联盟将会出现。某些团体甚至会聚合成一个类似强大政党的团体，但始终无法解决内部党派分裂的问题。逐渐地，政治团体和政党会变得更像是选举团体或议会里的朋

党，而非作为统治或决策的机器。[8]

总之，在一个非意识形态化和公众对政治冷漠的社会里，精英参政只会是割裂和流动不定的现象，而这种情况又会诱使港英政府和中国政府增加对香港政治情况的操纵和支配。

制度转变的限度

将香港政制改革局限为小规模、渐进的转变，尽可能保持现状，符合中英两国的利益。同时，香港有基础的团体和领袖都因害怕自身利益被威胁而反对急剧转变。鼓吹民主的活跃分子和团体，在政治上及组织上没有足够的能力令政府顺从其意向。因此，我们预料，香港未来的制度转向将沿着两条主轴发展：一是改善现存制度的结构；二是通过消除以往政制改革所导致的不协调成分，精简其结构。政制改革的大方向是确立一个威权型、行政主导、容许一定程度政治参与、在一定程度上因施政表现而被民众接受的政治系统。在正常情况下，这类政体会长期处于不稳定的平衡状态中，因为它仍有走回寡头管治的可能，又或者会屈从于民众对民主的要求。然而，在中国政府的监督下，这种带有不稳定性质的平衡可以长时期地存在。

在“中央”的层次上，将会出现一个行政主导系统，并由一个强大、“用人唯才”式的官僚架构扮演有重大影响力的角色。统领行政系统的行政首长会经本地协商或选举，由中国政府委任产生。由于这位行政首长是中国政府控制香港的媒介，因此中国政府可能会在回归后的一段较长时间内，在政治上采用较安全的协商、咨询方法。在协商的过程中，立法机关只是众多被咨询的政治、功能团体中的一个，用以加强行政首长并非依赖立法机关认可而存在的印象。行政机关的独立意味着行政首长及由他委任的高层官员不能任意被立法机关以弹劾或投不信任票的方式罢免。我们预料，作为中国对香港主权的象征，同时为了确立中国政府的利益，行政首长会被赋予以下宪法权力：对立法机关的决议保留否决权；有权宣布政府进入紧急状态；在中国政府的允许下，有权调遣中国军队；在紧急时期，有权中断或解散立法机关。即使当局是用选举的形式来推选行政首长，选举制度也很可能是间接的、局限的，并且会充满咨询成分，而候选人的提名也会受到一定的约束。

委任制官僚架构将会在两个方面有所修改。首先，一个打了折扣的部长制将会附加于职业官僚之上。不过，与英国式内阁政府不同的是，各部门的负责人将会经一连串的咨询、协商确定，个别的由行政首长挑选。他们可能是立法议员、专业人士或高层官员。由于对他们的委任要看他们是否符合行政首长的偏好，故他们会随时被撤调。行政首长也不太可能受立法机

关的制约，而只能委任民选的议员为部长。其实，唯有如此，行政首长及行政系统才可以在宪制上独立于立法机关。其次，官僚架构的修改可表现在加强从外面招揽官僚的做法。在一个只有局部民主的系统里，吸纳外界贤能进入体制是个极理想的方法，因为一则可以减少政治上的不满，二则新鲜血液可以令因政治转变而士气低落的官僚架构增加生气。无论如何，由于很多高层官员因惧怕共产党的报复而离开政府，官僚架构不得不吸纳外界人才，以求重新振作。

未来的大部分立法议员将会由民选产生。由于有可能要驯服、牵制带反叛性的立法机关，因此某种形式的委任制度就算继续存在也不足为奇。立法议员的选举将会是直接、间接和功能界别选举的混合，这样便可以避免立法机关受反复无常的选民所支配。我们并不预期会出现一个以直选为主要选举模式的制度。即使直选被采用，也只会以分区选举的形式出现。大体上，以全港为选区的直选似乎不大可能，因为会制造出一批以公众授权为借口的立法议员，他们会与威权型、以行政机关为核心的政治体系格格不入。

与现在相比，将来的立法机关会有较大的影响力，并扮演更重要的角色，行政首长因而不能漠视。我们预料，将来的立法机关会有权监察、审查及质询政府官员，调查公众关注的事件，也会在高层官员及行政首长的委任上被咨询，有权批准及修订政府财政预算，以及监察整个官僚体系。除此之外，立法机关还会发挥重要的政治功能，如作为民众的政治代表、为政府号召支持、政治教育、利益表达、申诉冤情、领袖训练和招揽、作为官员和选民间的桥梁。虽然这些事务的重要性不及法律的制定和政策的厘定，但都与建立社会共识有密切关系。这种共识，在主权转移的交替转变中更加重要。在政策厘定方面，只要能发展出一系列详尽、细致的委员会去提高掌握信息和进行研究的能力，未来立法机关的角色也会有所提升。至于能在多大程度上充分发挥功能，要看能否形成一个稳定及大规模的势力联盟。至少缺少了大部分实权的立法机关仍可依靠营造舆论，对行政部门施加压力。所以，重要的是，立法机关能否在行动上团结一致，以及能否援引大众传媒的支持。

在“地方”的层次上，主要改革会着力于精简和消除体系内的不协调因素。有此需要的原因是，过往地区层面的改革，大多是未经细致规划的权宜之计，其结果是积压出一堆错综复杂、架床叠屋的组织和机构，这种组织在功能及法理权力上的区分甚为模糊，常导致“中央”与“地方”的冲突，以及地区机构间的相互敌对。地区上设置的区议会为数众多（共19个），它们虽然没有行政权力，却矛盾地被准许讨论任何公众关心，或有可能引起公众注意的事项。这种情况不可避免地令区议会流于不负责任、浮夸、伪善和煽动民情，忽视地区事务。由于由区议员组成的选举团会选出代表进入

立法机关，区议会无形中与全港性事务挂钩，在其制定政策的过程中，亦会因此输入嚣张的声音和维护狭隘利益，结果将会是混乱、迟缓、挫败和效率低下。相反地，市政局和区域市政局议员在有限的管辖范围内由于拥有实际权力，如公共卫生、市政服务、文娱康乐等，因而自成一个行政系统，与政府其他行政计划的配合大多模糊不清。在一个紧密度高的社会里，这是一个不正规且浪费的行政安排。

为了瘦身政治机构，同时为了扮演有意义的行政角色、促进地方上的政治参与，我们预料，地方政治将有如下的发展路线：一，减少区议会数目，务求更有效地提供服务；二，所有区议会议席由民选产生；三，废除市政局和区域市政局，将其权力和功能转移至经巩固的区议会；四，增加区议会的行政责任，使其仅负责地区事务；五，将区议会制造舆论的角色限制在地区层面。

区议会重组后，由于不一定有自己的独立财政和官僚架构，故香港只会出现一个类似二级制的政府。中央政府无疑会继续强大，但很多与公众的切身利益有关的行政、服务责任都会被授权给低层机构，减轻中央政府政治和行政上的负荷。

诚然，未来的发展不一定如上述预测。我们认为，上述推测应被视为香港政制转变的可能限度。因此，若事实的发展并不如预料，我们亦不感惊奇。如果民主活跃分子在香港未来政治发展中占有一席之地，并有一定的影响力，那么我们认为它将是一股能将政制改革拓展至其实际极限的动力。

章末注

1.《中英联合声明》规定，“政府和立法机关由当地人组成。香港特别行政区行政长官在当地通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。香港特别行政区政府的主要官员（相当于‘司’级官员）由香港特别行政区行政长官提名，报请中央人民政府任命。香港特别行政区立法机关由选举产生。行政机关必须遵守法律，对立法机关负责。”参见《中英联合声明》（附件一）。

2.Far Eastern Economic Review，October 31，1985，pp.18-19；December 5，1985，pp.12-13；《大公报》，1985年11月22日；1985年12月1日.

3.D.G.Austin，“The Transfer of Power：Why and How?”in W.H.Morris-Jones and Georges Fisher(eds.)，Decolonisation and After：The British and French Experience(London：Frank Cass，1980)，pp.3-34；Henri

Grimal，Decolonization：The British，French，Dutch and Belgian Empires，1919-1963(London：Routledge and Kegan Paul，1965)；Ruth B.Collier，Regimes in Tropical Africa(Berkeley：University of California Press，1982).

4.Lau Siu-kai，“Political Reform and Political Development in Hong Kong：Dilemmas and Choices,”in Y.C.Jao，et al.(eds.)，Hong Kong and 1997：Strategies for the Future(Hong Kong：Centre of Asian Studies，University of Hong Kong，1985)，pp.23-49.

5.Lau Siu-kai，“Local Leaders and Local Politics in Hong Kong,”in K.Aoi et al.(eds.)，Family and Community Changes in East Asia(Tokyo：Japan Sociological Society，1985)，pp.374-396.

6.Joe England and John Rear，Industrial Relations and Law in Hong Kong(Hong Kong：Oxford University Press，1981)，pp.120-174.

7.Lau Siu-kai，“The Government，Intermediate Organizations，and Grass-roots Politics in Hong Kong,”Asian Survey，Vol.21，No.8(1981)，pp.865-884；Lau Siu-kai，“Social Change，Bureaucratic Rule，and Emergent Political Issues in Hong Kong,”World Politics，Vol.35，No.4(1983)，pp.544-562.

8.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，The 1985 District Board Election in Hong Kong：The Limits of Political Mobilization in a Dependent Polity(Hong Kong：Centre for Hong Kong Studies，The Chinese University of Hong Kong，1985).

---

1. 本文与关信基合著，原以英文发表，刊于Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi.“Hong Kong After the Sino-British Agreement：The Limits to Change,”Pacific Affairs，Vol.59，No.2(1986)，pp.214-236.中文版曾以“中英协议后的香港：政制变迁的限度”为题，刊于《广角镜》，第157期（1985），34-41页；现在的译本再经修订。

第10章 没有独立的非殖民化注

英国放弃香港作为其殖民地的方式，与该国过去的非殖民化方式显著不同。香港将于1997年回归中国，而非走向独立。虽然英国极不愿意归还香港主权，而且对此存有疑虑，希望即使归还，仍能保留某种形式的行政存在和政治影响（这个意图最终失败了），但最终还是要把主权归还给中国。在英国余下的统治过渡期内，“联合王国政府负责香港的行政管理，以维护和保持香港的经济繁荣和社会稳定；对此，中华人民共和国政府将给予合作。”[1]

这种放弃殖民统治的方式，在英国史无前例，并使英国政府面对重大且富有挑战性的政治任务。在混合了利他主义、理想和实用主义的动机驱使下，英国决定在香港推行一系列政制改革（香港在过去从未推行过任何重要或有效的改革，即使有这样的提议，之后也会被推翻），重点是通过权力下放，发展一个让民众有更高参与性的政治制度。然而，鉴于香港的特殊性，英国在许多前殖民地进行和遵循的宪制发展程序，不能照搬到香港。[2]这个程序是：协商性政府（consultative government）→半代议制政府（semi-representative government）→代议制政府（representative government）→半责任制政府（semi-responsible government）→责任制政府/自治政府（responsible government/self-government）→自治领地（dominion status）→独立（independence）。香港不可能独立，不仅意味着这个看似合乎逻辑的发展程序不能完成，而且意味着英国以往的非殖民化政策，应用到香港这个独特的殖民社会，也不一定恰当（即使对其他殖民地，其适用性也存在疑问）。因此，香港很难走完这个“宪制发展程序”的所有阶段。

不过，尽管有所保留、犹疑不决、不协调和紧迫感，港英政府首次宣布的改革建议明显带有过去英国为其殖民地“准备”自治政府的影子（虽然最后并不一定走向独立）。然而，在《中英联合声明》开始施行后的两年内，英国明显有所退避。而香港进一步的政制改革只能由中国政府发起或在中国政府同意下推行。由于缺乏与中国政府对抗的政治勇气，以及越来越意识到进一步的改革会威胁到港英政府，因此英国政府流露出放弃任何重要改革尝试的意图。

这个改革过程原本获得了一小部分民主派人士的强烈支持（他们巧妙地利用广泛的恐共情绪争取支持）。改革突然终止，不可避免地产生了英国一直未能预料的政治冲击。港英政府为了摆脱因此而衍生的政治困境，似乎正在找寻另一条政治发展道路，以继续保持政府的稳定和有效运作。为达此目的，港英政府可能采取的步骤将会带来重要的政治后果。这个发展过

程在某些方面也将是不民主的。总的来说，香港的政制改革在开始时是朝着民主的方向发展的，但在夭折时，很讽刺地转向较不民主。

不可能独立为政制改革设限

与英国旧日其他殖民地相比，香港是一个高度现代化的工业城市，享受着战后经济的高速发展。表面上，高识字率、西方文化的深入影响、中产阶级的增长和经济繁荣，似乎能为威斯敏斯特模式的移植提供肥沃的土壤。然而，香港比其他英国殖民地经历了更少的政制发展。这个矛盾现象主要源于英国政府决定不能让香港独立，之所以不能让香港独立，英国政府曾在几个公开场合解释：由于香港地域狭小，加上中国政府的反对，所以不可能独立。再者，虽然垂死的清政府在19世纪曾将香港的一小部分永远割让给英国，但大部分领土要在1997年租约期满时归还。况且，港人过去并没提出任何民族主义要求以争取独立。缺乏反抗的民族主义情绪，以及公众普遍默许殖民统治，反映了香港作为一个殖民地的独特性。英国从中国攫取香港，目标是在接近中国的地方获取一个立足点，以求发展远东贸易，而不是为了获得土地或借此取得天然资源。因此，这个荒芜且实质上渺无人烟的海岛便化身为英国的殖民地。与其他英国殖民地不同的是，在人们未到达殖民地前，香港便首先成立了殖民政府。为了吸引中国内地人前来，特别是那些社会地位较高的人，香港的殖民管治方式被迫变得较开明和宽厚，虽然殖民地的正式制度看起来并非如此。自从殖民地建立后，移居香港的中国人主要是为了改善经济环境和逃避政治混乱及迫害。他们希望推动民族主义运动以推翻殖民统治，因为当殖民统治被推翻后，国民党或共产党的威权统治就会取而代之。结果，直至中英就香港前途问题进行谈判时，香港在形式上仍是由最典型的殖民模式所管治。权力集中在港督身上，他是受英国皇室全权委任的大臣，接受行政和立法两局的咨询（两者皆由他委任），但两局的建议对他并不构成任何法律上的制约。不管两局在法律上的地位有多尊贵，实质上，政府是一个“纯粹的”官僚政府。专业的官员在没有社会压力的牵制下行使自主的权力。殖民统治下的华人社会既散漫又没有政治组织。

1982年之前，香港并没有实行民选制度，并将其作为吸纳政治领袖的途径。唯一例外是部分市政局议员由选举产生，但市政局在政治上并不重要，只有很少的市政职能。[3]但这些由选举产生的政客，有时候仍足以令政府感到困扰，因为当中有一小部分人刻意扮演一些言过其实的角色，并自诩为公众领袖。

由于香港始终不可能走向独立，所以在1982年之前，英国政府就已经排除了将威斯敏斯特模式转嫁到香港的可能性，并不考虑为此做“准备”。[4]战后（在1949年和1966年）唯一的重要改革提议是以市议会的形式出现[5]，

而这个形式是英国反对在其他较小殖民地应用的。[6]但这些温和的改革建议，最终也没有应用于香港。被搁置的原因有力地揭示出：不可能独立使政制改革受到抑制，主要原因是害怕中国政府反对，担心支持中央政府的势力渗入，令政府和西化的华人精英都抱有戒心。这样，他们自然害怕选举政治（尽管还只是一些对现有权力分配影响不大的选举）会导致社会和政治的不稳定，于是扼杀了早期的改革尝试。[7]

在签署《中英联合声明》以后，不能独立对政制改革的阻力更加突出。主权继承者（中国政府）最关心的是将来最终拥有主权的“内容”和“实质”。如果权力因“还政于民”而被削弱，那么要重新取回会遇到困难，中国政府不会容忍收回这种缺乏实质权力的主权。[8]

不可能独立抑制了改革，并明显地在几个方面影响了中国政府及其在香港支持者对改革的反对或暗中阻挠（中国政府的影响不断上升，加上其在香港组织上的存在毋庸置疑）。改革很难得到广泛支持，因为许多人会将港英政府的改革视为暂时性安排。港英政府亦很难找到可将权力转移的合适人选。

中国政府反对英国推行政治民主化（或港英政府常用名词“代议制政府的发展”）的原因众多[9]：一，害怕英国政府以此为借口，逃避管治香港至1997年的责任；二，民主化会造就大批的不同政治力量，令港英政府难于甚至不可能继续有效管治；三，在过渡期及中国政府未接管前，注入不明朗因素将会损害香港的安定与繁荣；四，权力有可能移交到亲英分子或对中国政府有敌意的政治组织，中国政府担心这些政治组织或人士倾向于将香港利益置于整个中国利益之上；五，中国政府被迫在政治上公开动员其在港力量，使其能参与权力移交的竞争，因而带来不利结果；六，民主化将破坏香港的资本主义经济，迫使政府采用极度福利主义和限制性的经济规定，本地和外国资金会因此被吓跑；七，群众性的选举有可能转化为长期、定期判断中国政府在港民望的机会；八，害怕香港的“民主力量”最终会成为颠覆整个中国政治稳定的因素，这是由于“西式民主”的香港可能会对内地产生“示范作用”，以及民主运动人士可能有目的地在中国内地宣传“西式民主”。

上述因素绝非详尽无遗，但足以严重地限制“港人治港”（作为决定香港长远未来的政治方程式）。在这项方程式上清楚列明的，只是未来香港特别行政区政府由当地人组成，组成方式和政治晋升的途径却含糊不清，并且可以做多种多样的阐释。

由于不清楚英国的意图，中国政府无法预防某些权力的移交，基于战略考虑和本能地不让权力旁落的倾向，遂感到不得不参与任何由港英政府策划的权力攫取游戏。[10]在这些游戏中，中国政府拥有压倒性优势，因为它是

香港未来的主人。作为香港政治的新中心，中国政府逐渐令现任港英政府黯然失色。中国政府以其在香港的官方和非官方机构为基础，势力不断扩大。它不但能吸引大量的本地领袖和机构，还能培养自己特有的领袖和机构。出于众多目的（包括爱国主义、权宜之计、自私自利或单纯的权力崇拜等），他们都准备听从中国政府的指示。除此之外，中国政府更证明自己有能力“渗透”到港英政府所成立的半政治性、支持殖民统治的团体。因此，随着时间的推移，“双重权力”架构的存在，很有可能会使从港英政府手中转移出来的权力不断地落入中国政府手中，而不是由那些亲英人士所控制。尽管英国没有意图加速它的出现，但这种境况最终是不可避免的。

现任政府与未来政治主人并存的形势，使得英国无法随心所欲地挑选喜爱的继任者。在非殖民化进程中，甄选协作者，并使他们在殖民政府撤退后成为未来的统治者，是英国过去非殖民化的一般做法。

> 如沃斯曼（Wasserman）所言：非殖民化包含两个显而易见、互相对立的过程。首先是由宗主国断断续续但明显地撤除直接行使的权力。这一过程涉及戏剧性的政权改变，包括政治制度和决策者招纳方式的转变。沃斯曼认为，第一个过程必须通过第二个过程来理解，后者带有连贯性，目的在于维护殖民性质的政治经济体系，以及将土生土长的精英放到权力的位置，使他们（在殖民地独立后）可以在一定程度上保护前殖民地宗主国的经济和战略利益。[11]

为了促进亲英本土精英的冒升和取得支配权，英国甚至尽可能地阻止“不合格的人选”进入政治竞技场。[12]

出于种种原因，许多英国殖民地独立后不久，英国培植精英继任者的安排常常以失败告终，因为原来获胜的（一定程度上同情英国的）民族主义派系，虽然成为统治群体，却无法巩固力量。但是在香港，英国甚至连培植有利于自己的继任者的机会都没有，因为它正面临前所未有的处境。在中英协议签署前夕，香港并没有一个与公众有较强的组织性联系的本地领导层。从某种意义上讲，这是港英政府在过去的“疏忽”所造成的。但更重要的是，因为中国政府在香港是一个政治的权力中心，对于一些在“正常”情况下会被英国培植起来的“可能”精英来说，它有着磁石般的吸引力。再者，香港不仅新崛起的领袖不多，甚至英国对其支持者的忠诚度也不清楚，因为很多人会战战兢兢、精心计划地耍花招，从而最大限度地增加获得两大政治主人赏识的机会。在走向“九七回归”的路上，英国要面对成为孤独和衰落政治力量的可悲命运。

没有独立的前景，再加上中国政府的强力反对，英国政府发动的政制改革

将难以获得广泛支持。一般人认为，这些改革将在不久后被推翻，而那些曾热烈支持改革的人将遭受政治报复。港英政府较早前搬弄来自非殖民化经验的概念，例如部长制和两党制，除了能刺激一小部分民主人士的欲望外，很难唤起大众的兴趣。没有广泛和坚定的公众支持，制度转移的成功机会极其渺茫。不仅如此，在国际协议的约束下，英国必须负责管治香港至1997年，然而，在政治权威日益衰弱，并预计困难会不断增加的情况下，英国的管治不能没有中国政府的支持。若要维护香港在过渡期的有效和稳定统治，来自中国政府的支持起码在以下几个方面是重要的：一，港英政府的政策能否被接纳和成功，要看中国政府是否愿意在香港回归后做出承担；二，部分政策和行动需要中国政府积极合作才能实行；三，避免中英不和，中国政府会支持部分港人站出来反对港英政府；四，需要得到中国政府压倒性优势的力量来支持过渡期港英政府的政权。

无法独立的前景令过去“常规”的非殖民化程序不适用于香港。一个同等重要的因素是香港的社会经济特质，此特质令香港和英国的前殖民地极为不同。在若干关键问题上，这一独特面貌成为在香港引进“民主”政制改革的障碍。同时，它强化了香港不可能独立这一因素所产生的影响。

香港殖民时期的社会经济特质

“二战”以后，民族运动蓬勃发展，迫使英国在其前殖民地进行非殖民化，这激励了大部分殖民地人民参与反殖民运动。民族主义情绪的爆发，主要是由于殖民主义多方面的压迫。此外，殖民地宗主国之间的生死搏斗，令它们在殖民地人民面前颜面尽失。它们在军事上受挫于日本，以及在危急之时需要依靠殖民地人民的支持和牺牲才能进行全面战争，激发了殖民地人民争取权力的信心。

与其他前殖民地（事实上是所有以前的殖民地）恰恰相反，英国认为有必要在香港着手一项非殖民化计划的历史时机，正是民族主义力量在世界上消失之际。在其他殖民地出现的助长民族主义运动的不满，包括民族的歧视、经济落后、社会向上流动机会极少以及令大多数民众陷入贫困，在香港并没有出现，即使出现了，程度也很轻微。民族主义作为理论或理想，也不能赢得群众的拥护，因为人们已自愿地接受殖民统治。他们明白，殖民地的统治是短暂的，中国政府能在任何时候收回这个地方，当然也明白，如果激发民族主义情绪，其结局将会是中国政府接管香港。再者，一个不认同中国政府或得其认可的香港民族主义运动，也很难被广泛接受。由于没有强大压力，英国在确定香港非殖民化部署和内容时，自然极少会考虑迎合民族主义者的要求。正因如此，英国最后在香港推行了一套不同的非殖民化方式。

在过去，非殖民化和民族主义都有着强烈的民主内涵，因此基本上都是民主化的过程。出于同样原因，前英国殖民地的民主化是由广泛的民族主义运动，以及与争取政治独立、民族平等、经济发展和文化自尊有关的其他运动所承托和加强的。民主运动之所以能够获得支持，是因为它是一个大规模及广泛民族主义运动的重要组成部分。

在香港，作为民主的训练场和其现代化的进程，殖民统治实际上已经造就了一小部分民主积极分子。在“九七问题”出现前他们已表达对民主的诉求，只是在不久前才获得支持，之所以如此，主要原因是英国行将撤出所造成的新政治情况，即英国打算发展“代议制政府”，及中国政府承诺准许“港人治港”。新的政治情况甚至使他们得以扩大民主对香港一般人的吸引力，因为他们宣称“民主”是“抗拒共产主义或中国政府”的手段。尽管这些条件看起来有利，但截至目前，民主派既未能迫使中英两国政府答应要求，进行广泛的民主改革，亦未能成功地开展具有群众基础的民主运动。中国政府的反对、香港拥护中央政府势力的阻挠，以及英国政府对政制改革的犹豫和保留等，均可视为民主运动失败的原因。香港特殊的社会经济特质，也是难以发动一个大规模民主运动的重要因素。因此，香港的民主运动只能是寂寞、孤立和小规模的，基本上由中产阶级的知识分子和专业人士领导和参与，他们与普罗大众缺乏组织联系和密切的感情关系接触。因此，民主派的作用是消极的，他们通过高度发达和（大体上）自由放任的大众传媒攻击现任政权，例如选择性地诠释社会问题和公共政策，并提出超乎现实的要求，使政府丧失信誉。在传媒中，他们可以找到大量年轻、理想主义和激进的记者和评论员。即使他们把攻击的角色演绎得淋漓尽致，仍不能弥补民主派在政治组织和权力上的虚弱，而且最后还可能产生损害传媒公信力的反效果。更严重的是，传媒攻击在心理上引起了热衷于安定与秩序的听众的疲劳和反感。

尽管公众对未来感到忧虑，但他们仍处于对政治冷漠的状态，这是来自失败主义、无力感和对政治厌恶的一种意识。[13]他们不信任香港“领袖人物”的动机，并质疑其政治影响力。[14]此外，他们十分满足于现状，拥护现行的政治制度[15]，并且不认为与民主有关的改变有助于增加个人利益；相反，不少人担心民主改革会损害现有利益。

对于非殖民化过程中的民主化部分，土生土长的资产阶级和中产阶级也持反对态度，这也注定了民主派所推动运动的厄运。虽然在其他前英国殖民地，民主改革也遭遇过来自本土资产阶级的反对，尤其是一些“明知自己在当地控制力较为脆弱，对继续维持欧洲联系有兴趣的人”[16]，但本土的资产阶级是弱小的，他们被殖民统治者的经济利益所控制，甚至受到其他海外少数民族的支配（例如，在东非的亚洲人和马来西亚的华人），因此他们对民族主义运动的反对并没有形成一个难以克服的障碍。本土资产阶

级很多时候甚至认为，与民族主义者结合，形成一个反殖民地的联合阵线，在政治上是有利的。正如埃默森（Emerson）所言：

> 西方训练有素的知识分子和专业人士，通常与土生土长的企业家和商人结合，例如在印度或西非（在那里，女性商人必须包括在内）。除了其他使其加入民族主义运动的诱因外，一个本地商人很可能发现，至少会被说服，他的前途被西方经济利益集团所阻碍，这些利益集团拥有资金以及现代贸易与经营的技术，而且还可以利用帝国主义和殖民政府的支持。[17]

在印度和其他国家，本土的经济势力希望独立后的政府能给予更衷心和广泛的支持，这驱使他们对民族主义运动做出重要的财政捐献。[18]

香港土生土长的资产阶级则截然不同。他们的本土性必须修正一个事实，即他们的先辈是外来的（来自中国内地，如上海的企业家，或来自其他发达国家）。这些人在香港根基不深厚。世界主义、非民族主义、理性主义和掠夺主义，就是香港本土资产阶级的标志。他们全心全意地争取利润，并充分明白不可能在香港控制终极的政治权力，所以他们愿意依靠殖民政府的保护，为赚取利润寻求有利环境（这种向一个威权主义政府依附的倾向，某种程度上其他国家的资本家也有）。在这一方面，殖民政府并没有令他们失望，香港奉行的“积极不干预主义”信条，使得本土资本家兴家致富。他们现在已经形成一股庞大的、连政府也不可轻视的力量，甚至殖民政府也要依赖他们，因为双方的利益联系密切。香港经济的对外依赖性（依靠外资、外国市场和技术）需要维持一个可与其他地方竞争的投资环境。这个环境要求税率低、政府管制极少，以及劳工运动沉寂。本土资产阶级确信，香港经济的生存必须仰仗威权政府来保证这些条件。民主化激发了本土资产阶级的政治无力感，使他们产生恐慌。除了向政府宣布反对民主化[19]，他们也寻求中国政府作为“保护者”。他们明白，在“一国两制”的模式下，要想资本主义香港成功，中国政府的支持不可或缺。一如他们所料，中国政府立刻做出承诺，以期平息恐惧。在本土资产阶级的心目中，他们感到，依靠一个完全有权力的中国政府来实现维护香港资本主义的承诺（如果中国政府违背承诺，他们随时可以自由离开），比之与弱小和分裂的本土民主积极分子合作，是更为权宜的做法。本土资产阶级认为，本土的民主积极分子不重视工商界利益、容易激怒中国，并且在找寻社会和经济公平时，必然会引起经济混乱。自《中英联合声明》签署以来，本土资产阶级的讨价还价能力，或更恰当地说，其否决能力已大为增强。这是由本地资金的国际化和流动性（因为本土资本家将资金用于全球性的多元化发展，及越来越多的人持有外国护照或拥有居留权），以及香港面对未来经济困难的威胁（因为本地资金逐步撤出，国际保护主义不断

增长）所致。再者，在抗击民主化时，本土资本家找到一个同盟者——外国资本家，外资对香港的唯一兴趣，是将其作为一个投资的地方。

香港民主运动的另一个独特弱点是，即使中产阶级（知识分子、律师、教师、新闻从业人员、社会工作者、神职人员）出任运动领袖，也不能在自己的阶层获得支持。一方面，通过教育和西方民主思想的熏陶，香港的中产阶级对民主理想和实践有所憧憬。另一方面，这差不多已是一个通则：全世界的中产阶级都倾向于在不同程度上参与政治，以达到他们的目的。从其他一些国家或地区的事例中可以对中产阶级的“民主需求”建立清晰印象：

> 基本上，第一次世界大战后出现的反殖民民族主义，只不过是非洲中产阶级欲望日增的意识形态投射。他们希望得到新的职位及连带权益，只有政府才能满足他们的欲望。不可避免地，这些民族主义者要与大批海外（来自宗主国的）雇员对抗。在殖民地建立的机构中，海外雇员垄断了最核心的职位，成为民族主义者实现目标过程中最大的障碍。非洲的中产阶级很快发现，只有殖民政权让位，这个障碍才能消失。因而才有非洲民族主义的反殖民方针的确立。[20]

在美国，通过民主程序而达成的集体选择，是一种让其他人补贴“新”中产阶级的方法，正如威尔达夫斯基（Wildavsky）讽刺地说：

> 那就让我们假定美国的新中产阶级是有钱的（虽然不是最有钱），却没有相应的地位或权力。现实的情况是：单靠高收入和专业地位，并不能使中产阶级成员拥有他们所追求的地位和特权。他们的钱无法买到所需要的地位和权力，他们为自己界定的任务是，说服其他人集体支付他们单独不能获得的东西。因此，政府便处于新中产阶级的欲望和行为的中央（因为新中产阶级需要通过影响政府政策，满足欲望）。[21]

反过来说，若现状对中产阶级的利益有利，他们便会成为坚定的支持者，即使它“不民主”。例如，在拉丁美洲，“中产阶级所选择的政治盟友，与现存的社会体制能否满足他们最低限度欲望有关。哪里能提供这种满足，哪里的中产阶级就会与社会上有势力和特权的人结成联盟，并为维护现行的社会秩序做出贡献。”[22]香港中产阶级的取向与拉丁美洲的基本类似，甚至更鲜明。自20世纪70年代初以来，香港经济起飞带动了中产阶级迅速增长，由于在金字塔形的阶层结构中只占一小部分，中产阶级的自负和自豪

高得有点过火。在公共机构（包括政府）里，他们的就业只遭受了轻微且不断减少的种族歧视，但因私营部门的就业机会更有吸引力，又不存在不公平的对待，因此公共部门的少量种族歧视也就变得不那么重要了。形成中产阶级社会特性的最重要因素是：他们没有感受到向社会上层流动的道路被一个牢固和密封的上层阶级所堵塞。大多数的中产阶级人士在人生中曾经历过向上的社会流动和生活质量的迅速改善。对他们来说，现行制度眷顾他们，任何重组的建议都有威胁。

对于中产阶级，“机会平等”不是要在未来才可能获得的理想，而是一个已经存在的现实和香港赖以成功的必要条件。这些对个人努力、功绩（表现）和平等参与的笃信与支持，把香港的中产阶级塑造成极端的个人主义者。中产阶级本质上由不同成分组成（这是他们的社会经济背景和利益多样化的结果），因而带有高度分裂的特性，这便防止了一个紧密社会阶层的形成，使其无法形成可以采取一致集体行动的政治集团。所以，“这些人所形成的政治问题，与其说（他们的政治行动）可能采取什么方式，倒不如说他们是否会采取任何方式。”[23]

香港中产阶级对民众的态度是势利的，贫穷很容易被他们解释为个人的失败，不应以公共福利和援助来修正，因为费用将由自力更生的中产阶级负担。[24]政府通过干预减少社会和经济的不平等，将产生事与愿违的恶果，削弱“机会平等”和抑制个人的进取。这些态度，加上不需要与一般民众结盟，与封闭的上层阶级“斗争”（因为香港没有这个阶级），因此中产阶级无须发动民众，并且对民主改革持怀疑的态度。

香港的中产阶级也是一个依附性阶级，由于香港不可能走向独立，因此他们依靠殖民政府的保护，也依靠政府与资本家提供就业机会。因为香港社会较为开放，成功的资本家被中产阶级视为较成功的人。而中产阶级也没有把资本家视为对立阶级，反而视之为自己的未来，并自豪地认同他们，这种思想加深了中产阶级在政治上的保守取向。此外，公务员是中产阶级的重要组成部分，其利益与殖民政府联结在一起，这一事实令中产阶级的政治冷漠感更加强烈。[25]

政治和经济上带有依附性的中产阶级，基本信奉物质主义、享乐主义、个人主义、威权，只关心自己和追求私利。在组织和意识形态上，它都是涣散的。即使是民主积极分子也对中产阶级的“痼疾”没有免疫力，这可以从民主运动的软弱和缺乏团结中反映出来。尽管他们对共产主义有根深蒂固的恐惧，却不可能联合成为一股能战斗的政治力量。反之，他们处于组织和心理散乱的痛苦中。香港中产阶级典型的风格是个人主义，这可以从他们倾向于如何解决回归困境的方法（即“移民”）看出来。

政制改革的前进和倒退

虽然在1982年以前英国没有在香港进行过重大的政制改革，但也曾建立一个精心设计的咨询制度，以听取专家和公众的意见。此制度由数目庞大的各种咨询委员会组成，并成功地吸纳华人精英进入政府组织。这个制度使政府得以制定合理的政策。[26]

回归问题改变了这种情况。鉴于过去的政制改革只限于"传统范围"[27]，渐进式的改变不足以应付新的环境。尽管在过去有所保留且遭受失败，在与中国政府谈判香港前途期间，英国政府曾大胆地宣布会分阶段推行一整套的政制改革。这种急切的行动，似乎可以用相当多的理由解释：将权力移交给港人，使他们在回归后有能力与中国政府抗衡；通过"民主化"承诺，使英国国会对中英协议感到满意；需要分配权力给被管治的人，从而在艰难的过渡期得到支持；发动港人支持正在撤退的、力量日衰的殖民政府；可能利用民意，作为与中国政府谈判的工具。英国最早期的建议提出了巨大的改革，并在1984年的《代议政制绿皮书：代议政制在香港的进一步发展》中列举出来。改革的主要目的带有向"自治政府"发展的味道："逐步建立一个政制，使其权力稳固地立根于香港，有充分权威代表港人的意见，同时更能较直接向港人负责。"[28]《绿皮书》提出的政制发展理论，使人想起以前在其他英国殖民地应用过的、为建立威斯敏斯特模式而提出的"准备理论"（Theory of Preparation），其中包括扩大立法机关作为权力中心，以及作为其他附属制度认受性的来源。正如《绿皮书》的概述：

立法局

（一）应作出安排，使立法局有相当数目的非官守议员，得由下列方面间接选出：（i）一个由市政局、新的区域议局及各区议会所有议员组成的选举团，及（ii）按社会功能划分的选民组别。

（二）立法局目前暂时仍须保留若干名委任非官守议员。

（三）立法局官守议员人数应逐步减少。

（四）开始时，这些安排应分两个阶段推行，即在一九八五年及一九八八年，随着各区议会在这两年举行选举后实行。

（五）到一九八八年时，立法局的成员比例应为：（i）十二名由选举团选出的非官守议员，（ii）十二名由按社会功能划分的选民组别选出的非官守议员，（iii）十六名委任非官守议员，及（iv）十名官守议员。

（六）在一九八八年选出议员加入立法局后，在一九八九年即应进行检

讨，目的在决定如何作进一步的发展。

行政局

（七）大多数行政局的委任非官守议员，应逐步由立法局非官守议员自行互选出来的人选所取代，但一小部分议员仍须由港督委任，此外，四位当然官守议员仍须留任为行政局议员。

（八）这些安排应分两个阶段实施，即在一九八八年及一九九一年，随着在这两年选出议员加入立法局后而实行。

（九）到一九九一年时，行政局的成员比例应为：（i）最少八名由立法局非官守议员互选出来的议员，（ii）两名由港督委任的议员，及（iii）四名当然官守议员。这些议员数目，可以在一九八九年检讨立法局当时的情况后，另行修订。

香港总督

（十）将来在适当的时候，应由立法局非官守议员自行互选一人为议长，以取代目前由港督出任的立法局主席的职位。这项改革可分两个阶段进行。[29]

更重大的暗示是隐藏在《绿皮书》中有关甄选港督方法的可能改变："将来甄选港督候任人的方式……一个可能办法就是，作为政府行政首长的港督这个人选，可按照选举程序选出；举例而言，可由一个行政及立法两局全体非官守议员所组成的选举团，经过一段时间互相磋商后，选出港督。"[30]

《绿皮书》所制定的政制发展进程倘若实现，肯定会彻底转变香港的政治制度。在中国接管前，一个类似威斯敏斯特模式的政权机关将被建立。英国的这种"突然袭击"，令中国在察觉时感到震惊与愤怒。但民主派仍不满意，抱怨改革的步伐缓慢。英国向港人提出政制发展的长远计划，其背后动机难以完全明了。英国有可能高估了即将公布的中英协议对香港民意支持的需要；有可能是要造成一个既成事实，使中国政府以后难以改变；也有可能只是英国官员不理会港英政府，自行做出一项草率和仓促的决定，重复试验在其他殖民地政制改革的模式。不论怎样，由于某些明显的原因（例如，我之前讨论过的改革障碍，部分也被《绿皮书》所承认，包括"反对派系"参政产生"不稳定"因素）[31]及一些莫名其妙的因素，英国突然做出一个出其不意的转变。《代议政制白皮书：代议政制在香港的进一步发展》在几个月后印发，英国在政制改革的"攻势"中做出战略性让步。虽然向民主派做出了一些让步，但中长期改革的计划实际上消失了。英国

通过加速一些短期性改革，做出下列让步：一，立法局间接选举的非官守议员增加至24人（选举团和功能团体选出的人数均等），以代替《绿皮书》提议的在1985年应设立的12人。二，1985年委任的非官守议员将减少1人，由原来提议的23人减至22人，从而使民选非官守议员比委任的非官守议员更多。三，1985年的官守议员将是10人，而不是《绿皮书》提出的13人。四，发展“代议制政府”的检讨，将在1987年提出，而不是先前提出的1989年（所有这些改革已在1985年正式实行）。不过，对于未来改革，英国却没有给出明确的承诺。

《白皮书》最受瞩目的地方，就是英国明显的倒退。对于在香港实行直选，英国起初已不热心，现在更被压制下来。《白皮书》指出：“不少市民担心太急促实行直接选举会危及香港未来的安定和繁荣。总括来说，虽然大多数人赞成直接选举，但极少人希望在短期内便实行。”[32]改变行政局组成的计划被搁置了，部长制的提案暂缓考虑，《白皮书》也没有意图改变港督的作用或甄选港督的方式。从《白皮书》对未来改革保持缄默可以推测，英国暂时放弃了发动进一步改革的计划。

《白皮书》所提出的一切暗示了英国的倒退。《白皮书》中的一段话值得注意：“自绿皮书发表后，有关香港前途的协议草案已在北京草签，因此任何使港督的地位及其担任的角色有所改变的建议，必须顾及联合声明的条文，而这些重要事项将于日后再作考虑。”[33]

自《白皮书》的提议履行后，中国政府已采取行动夺取政制改革的主动权。这类行动包括两个方面：一方面，中国政府明显反对英国政府将立法局转变为实际权力中心，以及把所有其他政治及管理制度从属于立法局的意图。英国政府若一意孤行，便会被理解为对中国政府在香港主权的侵犯。英国政府被要求放弃任何进一步改革的计划，直至中国政府公布未来构想；或者除非英国政府的改革能够与未来制度衔接，才可能取得中国政府的认可。[34]另一方面，中国政府立即进行《基本法》的草拟，即香港特别行政区的未来宪法，《基本法》的第一份草稿将于1988年公布。《基本法》草拟的过程为凝聚香港的保守力量提供了场地。保守力量（特别是工商界团体）被动员起来，反对港英政府推行的不成熟的民主化。同时，中国政府发动新的攻势，通过正式和非正式的渠道，公布对香港未来政治制度的构想，或起码说明有所保留的部分，特别是有关政党政治、直选和立法局作为权力中心等方面。按照目前事态发展，未来政治制度的中心是，一个有高度权力的行政长官独立于以选举产生的立法机关，并仅受有限的制约。[35]

中国政府的战略性攻势（目标在于夺取政制改革的主动权）使英国陷入严重困境。要符合中国政府的意图，就会使已被嘲笑为“跛脚鸭”的港英政府声誉下降。若不这样，就会冒与中国政府对抗的危险，并使其改革在1997

年后被推翻。此外，既然已知将类似威斯敏斯特模式的制度转移到香港充满障碍和不可能成功，英国政府对其改革计划实际上也没有太大信心。最后，英国政府的压倒性利益立场是，把促进与中国政府长期的外交与经济关系放在首位。英国和港英政府的官员发表的声明全都指向同一方向：把改革的主动权交给中国政府，未来政制发展由《基本法》规定。于是，英国的准备工作退居次要位置[36]，港英政府甚至公开说明，行政局和港督的职能和甄选方式将不会包括在1987年的检讨中[37]（1987年5月发表的《绿皮书：一九八七年代议政制发展检讨》正是如此）。1988年是否有部分立法局议员由直选产生，也属未知之数，但基本上直选的可能性不大（这也被1988年2月发表的《白皮书：代议政制今后的发展》所证实）。

虽然英国在实质上放弃了把以港督为主体的政治结构改为议会制政府的计划，但仍能在一些不太重要的领域进行改革。不过，这中间也会遭到中国政府的怀疑和非议。改革的整体方向虽是进一步开放政治制度，但仍是孤立、没有条理和缺乏连贯性的。已经制定或随后推行的较重要的改革包括：

第一，英国国会在中英协议签订后立即通过《1985年香港法令》（*Hong Kong Act 1985*），这是为结束在香港的管辖和统治权而制定的。法令第三项第一条指出："女皇陛下在有关的日期前可以透过会同枢密院颁布敕令，如果认为这些规定是必需或有利，并由于或与这项法令第一项第一条有关的缘故：（a）废除和修改任何法例，只要这些法例目前仍是香港法律的一部分；及（b）使香港的立法机关能够废除和修改任何法例，只要这些法例目前仍是香港法律的一部分，并制定具有超越领土效力的法例。"因此，不时地通过获得英国女皇授予的权力，立法局的立法权将得以提高。

第二，在1985年通过具有争议的《立法局（权力及特权）条例》，以加强立法局的权力和地位，授予立法局或其常务委员会权力去"命令任何人到立法局或该委员会席前，作证或出示其所管有或控制的任何文据、簿册、记录或文件。"[38]虽然调查权扩大后的立法机关在某些方面仍受限制，却为立法局在处理和港督之间的关系时，提供一件潜在的有效武器。

第三，两位间接选举出来的立法局议员于1986年被委任到行政局。[39]虽然他们只对港督负责，但此举表示"封闭"的行政局与有选举成分的立法局增强联系。

第四，更多立法局议员被委任到咨询或顾问委员会，以提高其地位和影响力。[40]

第五，制定《司法人员推荐委员会条例》，代替与司法官员有关的《公务

员事务规例》，使司法制度更独立于政府。[41]

第六，在中英展开对香港未来的谈判前夕，英国故技重施，把曾在前殖民地用来培训未来领袖的地方组织应用到香港，成立了18个区议会（后增至19个），让其承担咨询功能，并拥有部分民选席位。在1985年，选举席位增加至总数的2/3。区议会主席亦通过选举产生。

第七，在区域层次，重组半民选的市政局，在新界成立与市政局性质相似的区域市政局（英国最初的构想可能是，以区域市政局代替在立法局设立民选议席，但立法局部分议员由间接选举产生，很快便跟着实行）。

第八，公务员“本地化”的推行可能是最不具争议的改革。事实上，这也是过去趋势的延续。本地化步伐的加速，不可避免地引发海外雇用公务员的异议，自1985年年中起，政府已停止雇用外籍人士担任政务官。[42]海外雇员的退休年龄定为57岁，并设想到1996年时，18位（1986年的数字）司级官员（相当于独立国家的部长级）中，只有3位由海外雇员担任。[43]在1986年，“在高级管理/专业职系的一千五百个职位中，目前有百分之七十以上是由本地公务员担任的；至于在九百四十个首长级职位（即最高级的职位）中已有百分之五十由本地公务员担任。”[44]

未完成改革的政治

新因素的注入将不可避免地在政治制度上引起冲突。不过，若改变的方向清晰、不变，措施恰当、有系统，那么政制改革只会引发暂时的冲突，因为旧分子会被迫对新的政治秩序做出妥协性适应。但在香港，并非如此。首先，改革过程遭遇重重障碍，加上英国明显的保留和犹豫态度，因此最初的改革基本上是孤立、渐进、缺乏条理和应急的即兴行动。[45]再者，不少改革安排很快便突然流产，致使政治上的新旧分子不需要也不可能互相妥协和接受对方。没有一个坚定的改革方向，就没有人能肯定谁是最终的失败者。因此，流产的改革不但没有将香港的政治制度推向一个威斯敏斯特模式的方向，反而令以往“和谐”的制度（无论是如何造作的“和谐”）变得充满矛盾，使英国在管理香港最后10年中要维持一个稳定和有效的政府变得异常复杂和艰巨。

自中英谈判开始，港英政府发觉自己陷入动荡的环境中[46]，其管治的决心和能力受到严厉考验。导致动荡的因素是：中国政府对它的不信任；社会、政治和经济问题日益严重；民意的反复无常；不明朗的前景引起民众悲观和不安的情绪；新政治团体的冒升；社会和经济团体的政治化；社会和经济团体间的斗争；政府承受不断增加的压力，这些压力来自越来越以对抗手段挑战政府的人士；人们对港英政府与中国政府或英国政府之间的利益冲突或潜在冲突越发敏感，也对民众与政府间的利益冲突日益敏感；

愤懑、受挫的政客和领袖有越来越多的民粹要求，反对策略亦不断增加。

在前所未有的动荡期间，港英政府所支配的权力和资源却处于最低点。港英政府在政治上的自主权，因中国政府与英国政府进入决策的竞技场而被严重削弱。港英政府的决策权从来没有像今天这样备受挑战。

现在，港英政府发现，自己受制于两个更高的政府，既不能忽视它们的利益，也不能缺乏它们的支持。港人很自然地绕过港英政府，直接向英国政府或中国政府寻找支持（特别是中国政府），这样就使港英政府的处境更加艰难。即使英国政府和中国政府没有进入政治舞台，一个即将撤出的政府不可避免地目睹权力的衰落。不同的个人和团体会较胆大地挑战权力。过渡期政府也会因为“远景拉近”效果（telescopic effect）而受损。人们会把过渡期政府视为未来特别行政区政府而不予信任，并由此做出相应的处理（例如，试图把它放在民主化过程中“净化”，即通过撤销它的专制权力，避免这些权力落在未来政府手中）。结果，港英政府的运作更受束缚。在政策制定和执行过程中，由于普遍受到怀疑和反对，港英政府日益脆弱无力的权力及采取决定性行动的能力进一步受到损害。

假如急躁地推行改革，将会使“难以管治”的问题更加恶化。这样的改革效果不仅不能调动力量支持处于困境的港英政府，反而会将众多严重矛盾输入政治体系，但该体系无能力解决或控制矛盾。从前以港督为权力和认受性来源的“和谐”制度已经崩溃，取而代之的是一个充满冲突、易起纷争的制度，其组成部分的力量和影响建立在歧异和不协调的原则上。

问题的核心是：为了安抚各种类型的政治力量，同时试图使既得利益“政治化”，以便在新的政治游戏中维护本身利益，港英政府通过政制改革（以功能团体和选举团的间接选举方式出现）下放给民众的权力既分裂又分散。权力下放使大量的政治力量被释放出来，但各自是软弱的。由此而引起的混乱，可以从精英之间加剧倾轧、民意两极化和非正规政治伎俩被越来越多地用作制胜之道看出。虽然港英政府仍然手握大部分政治权力，但其正在下降的权威地位限制了它使用权力的能力。当政府的自主权被削弱时，便难以处理滥用权力所带来的连锁后果。

因此，港英政府迅速发现，自己陷入一个政治的矩阵中。在那里，否决力量星罗棋布。否决团体的冒升虽不足以拖垮政府，但若决策被认为会损害大部分集团的利益，那么这些团体亦有足够能力予以阻止。政府偶尔会采用严厉措施，以高压态势去推行决策，但这样只会进一步侵蚀其威信。再者，越接近1997年，政府坚持这种方式的能力会越小，若没有相应措施解决以上问题，“权威危机”将会出现。

政制改革中，最显著的矛盾存在于立法局和以港督为首的行政机关（行政

局和公务员系统）之间。在选举成分还未出现在立法局时，议员们的“共识”能达成一致，这是通过委任过程灵巧的处理，以排除不协调的成分进入精英性质的立法机关实现的。共同的社会经济背景和对港督忠诚的一致性，保证了议员的同质性。尽管有些资深（委任）议员要求“共识”，但改革后立法机关已经成为一个新的政治实体，其特性表现在：一，成员来源不同；二，社会经济背景多样化；三，对立法局和立法议员的认受性与责任理解不同；四，对“共识政治”评价存在差异；五，对立法局议员角色理解不同，其中以采纳“受托管理人”（trustee）、“代表”（representative）和“发言人”（spokesman）等角色的居多；六，外来力量通过选举议员，以及不断政治化和采取战斗姿态的委任议员，渗入立法局；七，议事和决策方式互不相容；八，政治效忠对象有分歧；九，资历和纪律制度废弛；十，立法局部分地演变为伸张香港利益，抗衡港英政府、英国政府和中国政府的场所。[47]

立法局政治变得更加开放和更能煽情，因为越来越多的议员通过大众传媒取悦公众。立法局内外的辩论越发尖锐，人身攻击并不少见。

香港现正需要一个强大和决断的政府，港英政府却受制于自己一手造成的立法机关。然而，一个饱受冲突侵扰的立法机关又必然力量薄弱，它对政府有大量否决权，却没有统一的目标和行动，用以建设性地参与政策制定，或有效地监督政府工作。分裂的立法机关不能有效地行使权力，例如，《立法局（权力及特权）条例》给予它的权力，因此其拥有的有限权力便显得多余。立法机关负有大量责任，却没有足够的权力，因此易受激进思想影响。改变这一困境的可能出路是，逐步将立法局转化为议会制度里的权力中心，然而这一选择早已被排除。

立法局与区域组织的关系完全谈不上亲切。个人和制度上的猜忌以及相互间的怀疑和缺乏信任是造成这个局面的“罪魁祸首”。另一个原因是区议会的自卑感。也许最重要的因素在于“中央”与“地方”的职权分工不清晰，区议会主席和成员对立法局咨询会议的“杯葛”，生动地体现了地方领袖的“敌对”态度[48]，这也可理解为愤懑的领袖对过往所受挫折的感情迸发。他们对自己和区议会的期望很高（主要是以往政府在颂扬区议会时，把过高的希望灌输给他们），但如今他们发现并无实权在手，甚至在政治上遭到漠视。[49]

由于区议员希望重振声威，同时受到与市政局和区域市政局功能重叠的影响，区议会遂与其他两局卷入一场“地盘之战”。市政局和区域市政局被视为受到政府更好的对待（例如，财政自主、行政实权和议员酬劳等各方面），但区议员相信，两局的功能如果由区议会实行会更有效。区议会如果要提高政治地位，必须接管市政局及区域市政局的职权。正因如此，两局和区议会之间的冲突无法避免。[50]基本法起草委员会的政治体制专题小

组最近决定，在回归之后，区域组织的职能与现时的差不多。这个决定如果最后被列入《基本法》，肯定会加剧区域组织之间的冲突，因为被锁进零和博弈内，一方得益必然导致另一方受损。[51]

未来可能的发展

目前港英政府正陷入动荡环境中，要负责管理日益失控和矛盾重重的政治制度，其威信和自主性却不断减退。香港殖民政府如何才能在回归前最后10年维持有效和稳定的管治？如果参照过去英国的非殖民化经验，港英政府会建立一个以民主积极分子、传统势力和亲英群体为主的松散联盟，逐步从行将撤离的殖民地宗主国手中接收权力。但这个选择在香港并不存在。香港薄弱和涣散的民主运动，不能与以往殖民地牵连甚广的民族主义运动相提并论。香港的民主运动联盟既违反英国政府的长远利益，又会引发与中国政府对抗的危险。香港作为一个都市化和现代化社会，不可能产生既同情英国统治，又具备温和与保守倾向的传统势力（例如，印度王子、马来西亚苏丹或非洲酋长）。亲英团体（被笼络的社会精英、商界势力和专业管理阶层）同样不是合适盟友。他们与民众没有组织上的联系，民望也因与衰落的殖民政权过从甚密而被削弱。他们对英国的忠诚不可靠（许多人已走向中方），也未能对香港表现出足够的承担精神。

港英政府当然能够退回到“见步行步”主义（ad hocism）和政治及社会改革方面的渐进主义（incrementalism）上，这曾是它过去的特点，并基本上仍是今天的决策作风。但若在充满反对者的环境下仍坚持这种作风，只会导致政策的僵化，在非常过渡期内带来不安定。长远的计划和勇敢的决定是必要的。“跛脚鸭”政府将不可避免地加剧“难以管治”的困境。

政府现正采用的另一策略，就是在扩大了的决策场合容纳新政治势力，以求建立“协商秩序”，期许通过广泛协商，使政策得以接受并推行。很明显，这些新的政治势力包括中国政府、英国政府、新兴的政治团体及不断政治化的社会经济利益集团。妥协、讨价还价和“建立共识”便成为新的政治游戏规则。在这个游戏中，港英政府的主要角色是协调各方利益，以求维持有效政府的形象（虽然实际上并非一定如此）。但截至目前，这种策略只能取得部分成功，因为：一，政治游戏没有充分地开放给所有有关势力，并满足其要求；二，其中一些势力（例如，中国政府和英国政府）明显比港英政府强大，其要求占有优势，使得势力较弱者感到懊恼；三，政府推行政制改革，令权力既分散又割裂，从而造就了大批新的势力，“达成共识”相当困难，有时候甚至不可能；四，有些团体（特别是激进的民主团体）不能真正接纳带保守倾向的“协商程序”；五，一个权威已被削弱、可能受经济困难牵制的政府根本没有足够资源去满足参与“协商程序”的大多数势力的要求，最终需要在较具决定性势力和不那么关键的势

力中选择其一，以继续英国的统治。总而言之，在现在的情况下，涉面较广的“协商程序”将难以成功，坚持民主和异议者亦可能会被排斥。

为了保持稳定和有效的统治，港英政府最可能采取的行动由两个组成部分构成：其一是在管治香港时，作为一位非正式的“伙伴”加紧依靠中国政府，从而加强政府的权力；其二是重整政治体系内的权力结构，加强官僚架构的角色，并提高核心官员（政务官阶层）的领导地位。从这两个组成部分可以看出，港英政府采取温和的威权取向作为以后的管治方针。不过，这一取向在某些方面与政府所倡导的民主化政策相违背。即使将来再推出一些正式的民主化措施（如在立法局引进部分直选议席），也不会在实质上改变这个温和的威权化趋势。

港英政府将更加依赖中国政府参与管治，因为：一，它需要利用中国政府在香港不断提高的权力支撑自己行将撤出的政权；二，港英政府既不用独自“照顾”中国政府在港利益，又可避免脆弱的统治地位受到重大损害；三，只有中国政府才能对港英政府的反对者施加必要约束；四，只有中国政府才能够把港英政府因过去政制改革而下放的分散与零碎权力重新合并起来。在民主积极分子力量薄弱、公众政治冷漠和难以动员的情况下，若由英国政府和中国政府组成正式联盟，并取得由中国政府策动、工商界及拥护中央政府分子组成的新兴“联合阵线”的支持，那么应该足以作为港英政府在过渡期内维持稳定及有效统治的有力支柱。这个以中国政府为中心的“联合阵线”，迟早会演化为管治香港的“管治联盟”，并作为香港转变为中国特别行政区过程中的连贯因素。

就政治制度内部而言，最有可能的发展是：港英政府将逐步疏远带有民选成分和民粹取向的团体，这些团体一度是政府权力下放的对象。有迹象显示，港英政府正谨慎和有选择地收紧信息发放，以削弱立法局与区议会在决策方面的角色。[52]但鉴于权力衰落，港英政府不能采取在前殖民地（如塞浦路斯、马耳他和英属圭亚那等）奏效的政制倒退措施来大幅增强港督的权力，以驾驭新的政治形势。[53]港督也不能随意使用目前拥有的庞大权力（例如，解散立法局的权力，这是《白皮书》公布后授予他的）。即便如此，政府与中央和区域议会（两者均已引入选举）之间也不可能真诚且愉快的合作。

政制改革未能完成而衍生出来的现象，合乎逻辑的是，政府越来越依赖官僚架构作为管治支柱。“再依靠”公务员的趋势可以从以下两个事例看出：政府努力安抚公务员和防止任何限制官僚决策自主权的企图。在过去两年，公务员获得了经改良的长俸制度（并得到中国政府的认可）[54]，有更多、更优良的受训条件和机会[55]，在退休后更易进入私营部门工作。[56]任命一位有权的行政专员作为矫正弊政的计划实质上搁置了。[57]所有这些措施都是为了提高公务员因回归问题和民主化而下降的士气。

压力下的港英政府也会尝试加强控制其资源及人员，并收紧监督政府内部运作。反映这些做法的一个可能事例是，政府似乎正强化官僚架构内“统治阶层”（即政务官员）的地位。有“通才”取向及政治敏感度较高的政务官被政府视为效忠的一群人，他们也倾向于以政府整体的利益为依归。近年来，政务官阶层对政府最高职位的垄断虽不时受到专业人士和专家的挑战，但一直以来都是官僚架构的支柱。“通才”及“专才”的冲突会因政府重新确认政务官的领导地位而激化。[58]同样地，为了在动荡环境中加强公务员的团结，政府在行政体系内进行的“再中央集权化”安排也会加深上下级公务员之间的摩擦。在过去20多年间，港英政府已因有关矛盾而饱受困扰。无论如何，在官僚架构内进行“再中央集权化”肯定会遭遇严重障碍，因为现时的公务员系统比以往更具异质性（即公务员从事的工作、所受到的训练和社会背景的复杂程度）、政治取向差异更大、更多公务员工会成员，以及更易被外来的政治影响渗透（包括来自中国政府的影响）。不难想象，港英政府在强化公务员系统及进行“再中央集权化”的时候，会感到不得不向中国政府寻求支持以促成计划，中国政府肯定亦乐于提供帮助。

结论

香港非殖民化的过程既充满矛盾，又后果难料，必将成为载入史册的事件。英国最初尝试将类似威斯敏斯特模式的政府快速移植到香港，让港人在回归后能自主自治，但事与愿违，因为：一，原有的民主化趋向将被温和的威权主义取代；二，权宜和妥协性策略是将分散和割裂的权力移交，结果出现一种形势，即只有中国政府才能够“再合并”这些散乱的权力和建立一个强大的“管治联盟”（不一定以明显的政党姿态出现）来驾驭整个政治制度，因为本地政治力量无法从以间接选举为主的选举制度中巩固成为强大的政治力量；三，中国政府比预期更早地以现任政府的“伙伴”身份参与管治香港，因为港英政府越来越不能控制由其政制改革制造出来、不吝运用否决权力的政治团体；四，政制发展的方向转为建立以行政为主导的政府，主要原因是重新依靠官僚架构的“再中央集权化”，同时因未来政制改革的主动权已由中国政府通过《基本法》的草拟过程而夺去，中国政府较属意的未来政府方案是行政主导。

如果回顾一下以往的情况，则不难解释这些矛盾和非预期的结果。香港的非殖民化过程未能提供一个有力基础，以发展类似威斯敏斯特模式的制度。我们能轻易地罗列出一些不利于这方面发展的因素，如缺乏准备、缺乏本地政治组织、英国政府缺乏决心、初期进行的改革缺乏系统性和长远目标、改革方式与客观条件不协调、改革后的政治体制内部不协调、中国政府的反对和压力、既得利益者（尤其是工商界）的反对等。最重要的当然是香港不可能走向独立自主。结果是，港英政府的政制改革建议带来了建立议会制政府的不切实际的奢望，并导致一大批政治力量涌现。港英政

府不能满足这些力量提出的要求，亦没有办法把它们稳妥地安置在现行架构内。在这个过程中，政治冲突剧增，原来的架构制度无法维持。最后，反潮流出现，逐渐形成一个温和威权主义及行政主导的政府（基本上香港以往一直只有这类政府）。这个政府受到中国政府的支持，在它恢复政治秩序的同时，民主积极分子政治疏离和挫折感亦加深。港英政府重新肯定以行政为主导的体制，必将有利于从英国殖民统治继承而来的制度，与一个由中国政府制定的制度衔接。纵然如此，为了衔接的方便，仍需修正现行政治制度以消除内在矛盾。说到底，虽然殖民政府在撤离过程中推行的未完成改革有悲喜交加的插曲，但香港政治体系的制度延续性并未发生根本改变。

章末注

1.《中华人民共和国政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府关于香港问题的联合声明》。

2.本文讨论的前英国殖民地仅包括第二大英帝国的殖民地，这些殖民地主要是非英民族所聚居的地方。

3.Norman Miners，The Government and Politics of Hong Kong (Hong Kong：Oxford University Press，1979)，pp.175-189.

4.D.J.Morgan，Guidance towards Self-government in British Colonies，1941-1971(London：Macmillan Press，1980)，pp.62，216，228.

5.1946年及1966年的改革建议参见：Miners，The Government and Politics of Hong Kong，pp.190-199.

6.《较小殖民地宪政发展调查委员会报告书》(*The Report of the Committee of Enquiry into Constitutional Development in the Smaller Colonial Territories*)的概要，于1951年8月提交国务大臣（Secretary of State），其摘要见注4，45-46页。

7.N.J.Miners，“Plans for Constitutional Reform in Hong Kong，1946-52,”The China Quarterly，Vol.107(1986)，pp.463-482.

8.一个事例可以说明中国政府对只能从英国手上取得“名义上”的香港主权感到忧虑。中国通过非正式渠道，反映了对英国于1865年制定的《殖民地法律效力法》（*The Colonial Laws Validity Act*，简称《效力法》）的理解，及对将来中国拥有香港主权含义的认识。除了其他事项,《效力法》的第五项授予代议制立法机关（即任何有半数议员由居民选出来的殖民地立

法机关）“全权制定有关其组成、权力和程序的法律，只要这些法律的通过是符合下列法规在当时所规定的方式和形式：英国国会的法令、英皇制诰、英皇会同枢密院颁布的命令，及当时在该殖民地有效的殖民地法律”。在1865年，制定《效力法》的目的是要处理一个长期存在的问题：如果殖民地法与英国习惯法相抵触，殖民地法是否仍然有效。这个问题因为南澳洲发生的“布斯柏事件”（Boothby Affair）而激化。《效力法》的通过，加强了殖民地立法机关的立法自主权，因而这条法例的通过，反映了当时英国殖民地办事处（Colonial Office）的“自由与进步”态度。D.B.Swinfen，Imperial Control of Colonial Legislation 1813-1865(Oxford：Clarendon Press，1970)，p.178.

这一项法例在香港可以应用到什么程度并不清楚，例如，一个半数议席由“间接选举”产生的立法机关，事实上是不是一个代议制立法机关还是未知之数。从严格的法律观点看，中国政府忧虑如果《效力法》在香港生效会令香港的全部立法权力由港督转移到立法局，是没有基础的，因为即使《效力法》可以在香港应用，香港立法机关的立法权力仍然会受到更高法例的限制。实际上，中国政府真正忧虑的可能是以下几个方面：一，在取得了立法局的组成、权力和程序的立法权力后，立法局将会有很多机会取得完全的立法权力，这会令立法局在香港的政治体系里享有最高地位。二，更严重的是，基于中国政府对英国政府的意图缺乏足够理解和信任，中国政府担心港英政府不会动用那些用以限制立法局权力的更高法例，甚至对立法局的要求采取包容态度。三，更甚的是，港英政府没有力量或在权衡政治利害后，认为不宜反对立法局的决定和行动。四，最差的情况是，港英政府与立法局朋比为奸，把立法局秘密地转变为香港政治架构的权力中心，并接管英国对香港的主权。所有这些情况都包括英国“还政”于港人，而不是在1997年还政于中国的意味。

9.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，“Hong Kong After the Sino-British Agreement：The Limits to Change,”Pacific Affairs，Vol.59，No.2(1986)，pp.214-236.

10.中国小规模参与竞选游戏的例子可见于1985年区议会选举。Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，“The 1985 District Board Election in Hong Kong：The Limits of Mobilization in a Dependent Polity,”Journal of Commonwealth and Comparative Politics，Vol.25，No.1(1987)，pp.82-102.自1985年以后，少数的亲中领袖已得到进入立法局的机会。

11.Gary Wasserman，Politics of Decolonization：Kenya Europeans and the Land Issue 1960-1965(New York：Cambridge University Press，1976)，p.174.引自：Ruth B.Collier，Regimes in Tropical Africa：Changing Forms of Supremacy，1945-1975(Berkeley：University of

California Press，1982)，pp.29-30.

12.一个生动的例子是新加坡。英国在那里镇压共产主义者，以促进李光耀所领导、在人民行动党内不太激进派系的冒升。John Drysdale，Singapore：Struggle for Success (Singapore：Times Book International，1984).

13.在1985年，我和关信基曾于观塘区进行随机抽样问卷调查（共访问767人，回应率为46.9%），发现只有31.5%的受访者信任中国政府，22.3%认为中国在“九七”后会放手让港人管理自己。此外，大部分受访者（84.7%）自认为影响港英政府政策的能力有限。在1986年，我和尹宝珊在观塘区进行另一项随机抽样问卷调查（共访问539人，回应率为67.4%），发现只有25.4%的受访者信任中国政府，对于回归后的转变，50.3%认为生活水平会停滞或下降，60.3%认为个人生活自由会减少，65.9%认为公民权利会减少，52.3%认为司法制度会转差。与1985年的调查一样，大部分受访者（87.9%）认为自己对港英政府没有影响力。

14.在注13提及的1985年调查中，只有33.8%的受访者反对“民主政治很容易导致一些野心家出来为害大众”的说法。他们对压力团体的意见是：58.5%认为在压力团体中未能找到可以信任的领袖。在1986年的调查中，只有22.6%的受访者认为压力团体对改善港人的生活环境曾做出贡献。

15.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，“The Changing Political Culture of the Hong Kong Chinese,”in Joseph Y.S.Cheng(ed.)，Hong Kong in Transition(Hong Kong：Oxford University Press，1986)，pp.26-51.在注13提及的1985年调查中，74.3%的受访者认为香港的政治制度虽不完美，但在现实环境下，已经是最好的了，72.1%信任港英政府。至于港英政府的表现，1986年的调查发现，只有9.5%的受访者指责港英政府工作表现不佳。《南华早报》(*South China Morning Post*）也委托了一项调查，请市民从1～10来评价政府的工作表现，分值越高表示做得越好，结果政府获得的平均分是6.3。South China Morning Post，December 12，1986，p.1.

16.Tony Smith，“A Comparative Study of French and British Decolonization,”Comparative Studies in Society and History，Vol.20，No.1(1978)，p.91.

17.Rupert Emerson，From Empire to Nation (Cambridge，MA：Harvard University Press，1960)，p.55.

18.Emerson，From Empire to Nation，p.56.

19.有关商界人士反对普选、直选和政党政治，以及他们对香港未来政治制度的观点，参见：South China Morning Post，June 1，1986，p.2;November 5，1986，p.2;December 2，1986，p.1.《明报》，1987年2月7日，2页刊出的例子。

20.Martin Kilson，Political Change in a West African State：A Study of the Modernization Process in Sierra Leone(Cambridge，MA：Harvard University Press，1966)，p.90.

21.Aaron Wildavsky，"Using Public Funds to Serve Private Interests：The Politics of the New Class,"in B.Bruce-Briggs(ed.)，The New Class?(New York：McGraw-Hill，1979)，p.148.

22.Luis Ratinoff，"The New Urban Groups：The Middle Classes,"in Seymour M.Lipset and Aldo Solari(eds.)，Elites in Latin America (New York：Oxford University Press，1967)，p.69.

23.C.Wright Mills，The White Collar：The American Middle Classes (New York：Oxford University Press，1951)，p.xviii.

24.Harold L.Wilensky，The Welfare State and Equality(Berkeley：University of California Press，1975)，pp.54-58.

25.埃默森描述前殖民地本地官员的话，可能也适用于香港。"虽然本地公务员所受的教育和背景使人以为他们会加入当地的民族运动，但实际情况是他们倾向于远离民族运动，并如同来自外地的同僚一般，对民族运动投以怀疑的眼光。那些在公务员生涯中越成功的人，越接受和容忍殖民制度。他们受到殖民地公共服务精神的感染，并蔑视那些没有行政经验但意图接管政府的人。他们及其他海外雇员常以官僚的惯常作风，怀疑他人是否有能力了解自己的需要和处理自己的事务。总体的结果是，本地公务员经常不被民族主义者信任。"Emerson，From Empire to Nation, pp.249-250.关于香港的华人公务员对民主的矛盾态度，参见：Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，Chinese Bureaucrats in a Modern Colony：The Case of Hong Kong(Hong Kong：Centre for Hong Kong Studies，The Chinese University of Hong Kong，1986).

26.Ambrose Y.C.King，"Administrative Absorption of Politics in Hong Kong：Emphasis on the Grass Roots Level,"Asian Survey，Vol.15，No.5(1975)，pp.422-439;Lau Siu-kai，Society and Politics in Hong Kong(Hong Kong：Chinese University Press，1982).

27.Brian Hook，“The Government of Hong Kong：Change Within Tradition,”The China Quarterly，Vol.95(1983)，pp.491-511.

28.代议政制绿皮书：代议政制在香港的进一步发展.香港：政府印务局，1984：4.

29.同上：18-19.

30.同上：16-17.

31.同上：8.

32.代议政制白皮书代议政制在香港的进步发展.香港：政府印务局，1984：7.

33.同上：10.

34.Far Eastern Economic Review，December 5，1985，pp.12-14;January 2，1986，pp.10-11;Asiaweek，March 2，1986，p.26;South China Morning Post，November 6，1986，p.1;February 12，1987，p.1.

35.South China Morning Post，June 4，1986，p.1;June 14，1986，p.1;July 3，1986，p.1;February 4，1987，p.1;Far Eastern Economic Review，December 26，1985，pp.14-15;August 7，1986，pp.24-25;September 11，1986，p.24;February 19，1987，p.48;Asiaweek，February 22，1987，p.18.

36.Far Eastern Economic Review，November 14，1985，p.25;December 12，1985，p.21;January 16，1986，pp.37-38;October 23，1986，p.35;October 30，1986，p.26.

37.《明报》，1986年2月28日，第2页.

38.《立法局（权力及特权）条例》，第382章，第9条.

39.South China Morning Post，July 2，1986，p.2.

40.《东方日报》，1986年3月31日，第3页.

41.South China Morning Post，June 23，1986，p.1.

42.South China Morning Post，July 8，1985，p.1.

43.South China Morning Post，June 20，1986，p.1.

44.英国政府提交国会一九八五至八六年度香港事务年报白皮书.香港：政府印务局，1987：9.

45.Lau Siu-kai，“Political Reform and Political Development in Hong Kong：Dilemmas and Choices,”in Y.C.Jao et al.(eds.)，Hong Kong and 1997：Strategies for the Future(Hong Kong：Centre of Asian Studies，University of Hong Kong，1985)，pp.23-49.

46.Ian Scott，“Policy-making in a Turbulent Environment：The Case of Hong Kong,”International Review of Administrative Sciences，Vol.52(1986)，pp.447-469.

47.可见于1986年大亚湾核电厂、1987年的《公安条例》（修订）所引起的风波。

48.South China Morning Post，November 18，1986，p.3;November 19，1986，p.1;November 20，1986，p.1;November 26，1986，p.2.

49.South China Morning Post，November 23，1986，p.2;December 2，1986，p.30;March 13，1987，p.6.

50.South China Morning Post，December 12，1985，p.2;December 13，1985，p.2;February 8，1986，p.2.

51.《明报》，1987年3月17日，第4页.

52.South China Morning Post，July 20，1986，p.10;November 23，1986，p.2.

53.Martin Wight，The Development of the Legislative Council 1606-1945 (London：Faber and Faber，1946)，pp.78-81.

54.South China Morning Post，December 6，1986，p.5.

55.South China Morning Post，December 23，1986，p.4;January 12，1987，p.1；《明报》，1987年3月12日，第12页；1987年3月19日，第8页.

56.Far Eastern Economic Review，January 22，1987，p.19.

57.South China Morning Post，August 21，1986，p.1.有关政府意图建立一个软弱无力的行政专员以调查投诉公务员失职的讨论。

58.《百姓》，第136期（1987），第40-41页.

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai，Decolonization Without Independence：The Unfinished Political Reforms of the Hong Kong Government (Hong Kong：Centre for Hong Kong Studies，The Chinese University of Hong Kong，1987).中文版曾以“没有独立的非殖民化：香港政府尚未完成的政制改革”为题，刊于《广角镜》，第177期（1987），42-61页；现在的译本再经修订。

第四部分 回归与政制发展

第11章 《基本法》与新政治秩序[注]

作为威权政体，香港殖民政权温和与宽厚的统治是独特的。这个政权在香港急剧变化的环境中仍能长时期屹立不倒，与香港所处的政治环境有很密切的关系。殖民统治的宽厚性明显地表现在两个方面：其一是政府的职能有限，其二是殖民地人民享有社会和经济自由。

使“宽厚式”威权政体成为可能的主要条件是一个港人众所周知的事实：能够替代殖民统治的，是社会主义中国的统治。“中国因素”支撑着殖民统治，并使它不被殖民地人民推翻。英国人也无须使用严酷的威权手段以巩固统治。这些手段本是典型威权政体维持统治时所惯常采用的。

随着中国将于1997年收回香港主权，现存香港政制所处的政治环境将会发生改变。对港人来说，中国政府突然转变为本地政坛的要角，自然会引发一定程度的政治化。这个政治化的过程，与港人感到在英国人撤出后需有一些安排以“保护”自己免受中国政府干预有着密切关系。港英政府采取步骤把代议制政府引入香港的意图，也起到了推波助澜的作用。但这个引进代议政制的努力，基本上在1988年被放弃。[1]这些由外来因素引起的对政制改革的要求，与资本主义经济体系内部对制度的需要格格不入，而这个经济体系早已在非民主的政制下蓬勃发展。英国人的改革也曾受到香港政制外部和内部要求不协调的困扰，并因此被迫放弃。未竟的改革削弱了殖民政府的权威，令弱化的政府被一大群“零碎权力”包围，政治环境异常动荡。混乱情况因殖民政府为强化自己采取一些温和的威权措施而变得更复杂。这些措施，加上港英政府先前引进的改革，对中国政府来说，便成为设计香港未来政制时所面对的政治现实。

英国政府于1979年开始推动香港政制改革，那些改革自此便困扰英国政府[2]，同样困扰中国政府。这在1988年4月颁布的《中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）征求意见稿》（简称《基本法草案》）中可清楚看到。为保留既有政制的基本特点（被奉为香港经济繁荣的柱石），《基本法草案》肯定了未来的行政主导性质。然而，中国也不得不承认，英国在撤离前夕引进的改革（及其为制度运作带来的困难），考虑了部分港人的民主要求，并且照顾了既得利益者的利益。结果是，虽然未来政制的结构与现行制度基本相仿，但新体制埋藏着一些可能会阻碍长期运作的内在矛盾，尤其是当殖民政权形成的缓冲效果不复存在、政制的自主性被削弱、行政体系的政治权力不如从前，以及政府决策权力受到制约时，这些困难会更明显。在1997年前后[3]，以及在经济和社会不景气时，这些困难将会大为增加。因此，《基本法草案》规定的正式制度结构，可能会引发出一些宪制以外的政治安排，以协助正式制度更有效运作。然而，这些新安排

对埋藏于正式制度结构内的矛盾，只能起到纾缓而非根除的作用。所以，未来政制的运作，不可避免地会表现出一定程度的流动性与不确定性，甚至可能朝威权的方向倒退。但我认为，随着宪制以外安排的出现，新政制在某些方面会较开放，对公众也较为有利。当然，这一论断能否成立得视下列假设可否实现：一是中国政府落实执行《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（简称《基本法》）；二是港英政府引进的制度转变不会被废弃；三是港英政府不再根本性地改变政制；四是香港不会遭遇迫使政府使用紧急措施甚至搁置《基本法》的严重困难；五是中国政府不会滥用《基本法》授予的权力；六是中国政府不在香港发动大规模的公众工作；七是不会为改变香港的制度结构而修改《基本法》。

殖民统治的遗绪

虽然香港的殖民政制在过去20年有一些改变（特别是1982年以后），但仍具有一些重要的基本特征，使之与其他威权政体截然不同[4]，且对分析未来的政制有重要参考价值。这些特征使香港殖民政权在现代世界中成为独特的威权政体。我们需对这个政权之所以能长期存在做出解释，而关键就在于此政权所处的独特政治环境。

所有威权政体的政制都有高度自主性，即政制及其操纵人员都独立于周围的社会经济群体。政治权力高度集中，政治领袖大多通过政治途径获得权力。政制与社会或经济体系之间很少交换人员。因此，政治权力的运用基本遵循政治规律，政治圈子以外的人对这些规律则不甚明了，自然地，社会上只有少数人有机会参与政治活动。

香港的殖民政制是一个高度自主的体系。[5]政体内的主导制度是用人唯才的官僚架构，这个架构是向英国效忠，而不是为殖民地人民服务。由于它统治的是一个由移民及其后代所组成的松散社会，官僚架构的自主性更高。香港缺乏广受公众信任的领袖及强大组织，在这种情况下，官僚架构只会受到有限的政治挑战。事实上，殖民政权的高度自主性，正是它能有效驾驭资本主义社会（当中充斥着互相竞争的私有利益）的有力手段；凭其自主性，港英政府才能有力地维护社会的公共利益。

在威权政体中，官僚架构一般不是最有权力的机构，但一定是一个权力中心，地位通常仅次于魅力领袖、军方或执政党。香港与其他威权政体的相异之处在于有一个“纯”官僚政府。与此相关的是，香港没有执政的政党。在其他威权政体，无论执政党是强大还是无能，都或多或少起到了政权合法化、动员支持政府力量、提拔政治领袖，以及其他重要的作用。正如亨廷顿（Huntington）所言：“除非它能够在无限长的时间内保证一个极低的政治动员程度，一个威权政体除自行建立一个能提供必须及结构性支持

的政党外，别无选择。”[6]香港的殖民政权无须倚仗一个执政党来提供支持，这一现象本身便很具启发性，因它表明殖民政权感到非常安全。事实上，虽然很多殖民政权在第二次世界大战后被独立运动推翻，香港的殖民政权却从未受到民族主义洪流的冲击。

在没有政党支持的情况下，港英政府亦无须依赖武力镇压或政治控制来维护殖民统治。虽然武力镇压并非毫不重要，但在维系殖民统治的角色上却微不足道，因为香港是一个缺乏自然资源、必须依靠民众积极性和工作动机来推动经济发展的地方，如果滥用武力镇压，会破坏经济繁荣。再者，镇压和控制等统治手段，很容易引起港人的民族主义情绪，并引发殖民政府与中国政府的摩擦。在风平浪静的情况下，中国政府尚能基于长期平稳过渡考量而容许殖民政权的存在。

香港殖民政权更独特的地方是社会及经济政策的开放性。其他威权政体为了推动经济发展、社会进步，甚或改造人的价值观和个性，往往高度控制社会和经济体系。在这些政权下，国家常拥有可观的生产资源、控制宣传机器、限制人权，以及设立由国家带领的社会组织。毋庸置疑，这些措施对维护现有政权及压制反对力量起到了相当重要的作用。然而，在香港，殖民政权既对行使政治权力保持克制，亦对经济及社会奉行不干预的政策，港人因此可以享有高度的社会和经济自由，在不受干扰的情况下追求个人的社会、经济和文化目标。[7]当然，殖民政府仅执行有限的职能，并由此分隔“公共”的政治范畴和“私人”的社会经济范畴，这虽是基于殖民地官员的政治哲学，但也清楚地反映了掌权者的政治安全感。

应如何解释香港殖民政权的独特特征呢？政府奉行的政策提供了部分解释。由于政府为其政治权力的应用范围自行设限，那些易被政治化的社会经济争议，便被排除在政治事项之外，不会对政府构成冲击。与此同时，华人社会具备处理自身问题的能力，加上香港经济奇迹般发展，化解了很多可能由社会经济争议所引起的冲突。因此，港英政府无须承担处理这些棘手问题的责任，也无须面对其政治后果。

最能解释殖民政府能在无须依赖政治控制、缺乏强大经济资源的情况下仍长久统治香港这个复杂现代社会的原因为“中国因素”。颇具讽刺意味的是，“中国因素”是以负面的方式产生作用。殖民政权并非依靠中国政府的积极支持来维持统治，虽然在很多方面中国政府曾给予支持。“中国因素”的最重大意义在于香港不可能成为一个独立国家。如果不是殖民统治，便是由社会主义中国接管。不少港人是为了逃避中国共产党的管治才移居香港，深切害怕中国政府统治，所以“中国因素”不经意地保卫了殖民地政权，并促进了殖民地的发展，例如在新中国成立前夕，由内地转移至香港的劳动力和资金，便是香港开展工业化的关键。

因殖民政府无须担忧民族运动的挑战，或被殖民地人民推翻，因而可实施一套较开明的管治方式。当然，开明的统治并不等于民主，但毕竟提高了政府的开放度及问责性。[8]所以，我们可以在香港找到一些所谓“民主因素”[9]，例如民权（最显著的是言论自由及新闻自主）、司法独立、咨询委员会、廉政公署，以及非正规的政治参与和发挥政治影响力的机会等，这些因素散布于政治体制内外。虽然这些“民主因素”合起来也不足以对政治权威构成系统而有效的制衡力量，但对约束官僚架构滥用权力也可起到一定作用。为使政策的制定及执行过程更为畅顺，殖民政府很审慎地处理民意、吸纳华人精英进入政府架构（通过咨询委员会及荣誉职位的委任）、对社会经济利益集团采取包容的态度，甚至与受政府政策或行动影响的人士进行非正式谈判，或做出特别的安排。凡此种种，都起到了软化殖民统治的专制性质与增强民众对殖民统治的支持作用。再从动态的角度观察，在过去20年中，随着香港经济的发展，民众不能自行处理的问题越多，对殖民政府的要求便越高，原有机制不足以应付日趋紧密的官民关系，也带动压力团体的出现；加上民众的教育水平日升，其政治期望也日渐攀升，因此港英政府的开明程度也在不断增加。[10]

“中国因素”的性质随着“九七问题”的突然来临而产生重要变化，连带改变的是其对香港政制所产生的效果。中国从一个阻吓性因素转变成为香港未来的政治主人，其原来“保护”殖民政权免受香港社会内部政治挑战的作用也随之发生变化。香港政治局面从此不复旧观，殖民政权地位也被动摇。在香港涌现的“双重权力”（即中国政府及殖民政府共同掌握权力）形势不可逆转地削弱了港英政府的认受性和权威，并使它应付民众政治要求的能力受到考验。与此同时，因为主权转移已成定局，民众为回应此转变的政治要求不断提高，主要表现为向殖民政府施加压力，要求尽快改革政制以达到可钳制中国政府在香港行使政治权力的地步，并促使殖民政府放弃或交出某些形式的权力，以防止回归后中国政府运用这些权力来“控制”香港市民。出于利己兼利他的动机，殖民政府承诺建立代议制政府，使部分港人对政制改革的胃口大增（当然，中国政府做出的“港人治港”的承诺也起到了类似作用）。然而，殖民政府策动的政制改革计划，因存在严重的误判，很快便被迫放弃。[11]从最理想的角度而言，改革殖民政权有助于建立一个由殖民政府和一批受民众信任领袖所组成的“管治联盟”。这些领袖均态度温和、认同香港式资本主义和支持殖民政权。但殖民政府的改革，因香港缺乏领袖及组织薄弱而遭遇重重阻碍，解决这两方面的问题亦非一蹴而就。殖民政府在缺乏条件的情况下试图进行野心极大的人民民主（popular democracy）建设，而不是着手引进以中上层为授权对象的有限民主（limited democracy），改革因此疏离了香港的既得利益者。再者，“双重权力”的存在，令本地领袖不能利用权力真空状态取得权力，并借以证明自己具有负责任及有效行使权力的能力。最具破坏力的阻碍肯定是来自中国政府及香港既得利益者的强力反对。对中国政府来说，政制改

革可能在香港引发反对中国政府及反对中国共产党的情绪或行动；对既得利益者来说，则可能带来阶级斗争的危险和“免费午餐”的随意派发。最后，这个由中国政府及香港既得利益者组成的反对“联盟”实在太强大，殖民政府不得不从改革历程中退下来。此外，普罗大众的政治冷漠、中产阶层的政治保守性格，以及民主积极分子缺乏发动群众支持的能力，也使殖民政府感到气馁。最令殖民政府感到诧异的是，其政制改革不但未能促使一群支持它的政治领袖出现，反使一些怀有敌意的政客冒出。这些政客不断提出不切实际的要求，试图在殖民政府和中国政府之间制造矛盾。这样的政制改革不仅没有使港人团结起来，反而导致严重分裂，特别是在精英阶层内部。改革的最终结果是，既得利益者被激怒，殖民政府却没有因此得到一个以民众为主的权力基础作为补偿。

殖民政府虽放弃改革，但这次行动产生了促使自身变化的动力。殖民政府需约束由改革引发的政治力量，并保证殖民政府能维持有效统治。同时，“中国因素”成为一个正面效用的因素，而不再是以往的负面阻吓因素。殖民政府在统治过程中越来越需要借助中国政府的力量，以及其在香港支持者积极但不一定明显的支持。那些具有选举成分的机构（例如，立法局及区议会等）只能从政府获得经筛选的信息，以及对重大政策事项不充足的咨询，因而其政治地位事实上已下降。对香港新政制更重要的是港英政府在放弃建立威斯敏斯特式政府后，再继续推行的一些“改革”。就某种意义而言，新的“改革”是用以抵消之前企图建立代议制政府所引发的后果。在本质上，这些“改革”带有温和的威权色彩，旨在削弱拥有选举因素的代议机构的影响力。从这些“改革”中我们大概可以看出，假如殖民政府没有“中国因素”所产生的潜在负面阻吓作用支撑，它仍会像其他威权政体一样，需用威权工具来维持稳定和有效统治。然而，因为殖民政府的权威已被削弱，能采用严苛控制措施的能力也有限。

殖民政府企图制造更多新的“零碎权力”，并从中寻求政治支持，以抗衡前期改革所建立的“零碎权力”（例如，立法局）。事实上，由于政制改革很快便结束，前期建立的“零碎权力”也非常有限。“反向改革”的重点在于把行政权力授予附属于官僚架构的委任组织。近期涌现的一些具决策权力的独立机构（例如，改组后的房屋委员会、广播事务管理局，及行将成立的医院管理局），增加了行政权力的咨询委员会（例如，交通咨询委员会），以及政府职能的私有化等，都可视为典型的“反向改革”。推行“反向改革”的理由，可以是提升效率，因确实可以减轻港督、行政局及布政司署的工作负担，亦可以是纾缓政府的财政压力。然而，“反向改革”对香港未来政制的冲击肯定很严重，我们对此还未能充分掌握，目前可以看到的较重要后果是：

第一，政府中央所承受的政治超重及热度压力可能会减轻，因为部分公众

压力可被转移到这些辅助行政组织。

第二，把决策项目或行政职能授予辅助行政组织后，可把这些项目和职能转化为技术课题，并产生非政治化效果，因为政治考虑在解决技术课题中一般不那么重要。

第三，通过辅助行政组织，政府可给予既得利益者及中上阶层人士较多行使政治影响力的机会，当然这些人是以个人身份参与。这一做法一方面可在一定程度上满足中产阶级的参政要求，另一方面可降低大众政治涌现的风险，后者都是港英政府及中国政府所乐见的。

第四，把行政权力分散于独立组织，可使行政主导的政制更趋完备，并使委任制度更巩固，因为这些机构都不在拥有选举成分政制的管辖范围内。与此同时，公务员也较欢迎这些独立组织的出现，因为可从中获取政治“庇护”。公务员一般不大愿意在政客手下工作，认为政客刻意邀功，但不能像威斯敏斯特制度那样使公务员免受外界政治攻击。按现时情况，若事情变坏，政客反而会拿公务员做挡箭牌。

第五，把立法局、市政局、区域市政局和区议会议员纳入不同的辅助行政组织，政府可削弱这些代议机构作为政治实体的地位与影响力。但同时，通过把这些机构的部分成员（特别是委任议员）委任到辅助行政组织的重要位置，政府便可以提高其属意者的政治地位，并使辅助行政组织更具“代表性”。辅助行政组织更可以协助立法局议员及其他“代表”走向专门化，进而就个别政策事项发挥影响力。当然，这个专门化过程是按政府提出的条件进行。这样，来自立法局、市政局、区域市政局和区议会的民选和委任议员，便被个别地从其所属代议机构中提出来，并被专家及政府官员包围。这些议员对所属代议机构的认同，会因参与辅助行政组织以及因此形成的特别政策利益立场和政治倾向所冲淡。其后果是，个别政客的地位与影响力将提升，但立法局、市政局、区域市政局及区议会作为政治实体的地位，则会被削弱。

第六，辅助行政组织也可分散利益和压力团体的注意力和行动。如此一来，这些团体在发动对付政府的大型联合行动时，便会遭遇很大困难，除非是涉及重要及全港性的政策与行动。

港英政府把政治权力分散并授予经选举和委任产生的不同组织，这些改革和“反向改革”并没有使其中的一些组织有足够权力行使较全面管治职能，这将不可避免地造成统筹和监察问题。这些问题已经在政府的内部结构中产生行政权力再集中的反趋势。这个反趋势可见诸布政司署财政预算计划制度的重整、重整中央决策机制以加强司级官员权力与责任的方案，以及强化政府规划能力的尝试等。简而言之，这个“再中央集权化”趋势并不足

以减少权力分散和授予对香港政制的重要意义，但至少，它给予公共政策某些连贯性，也给予港英政府充当众多分割及相互竞争利益之间仲裁者的机会，而这个机会又给予港英政府一些“额外”的政治影响力。

总而言之，殖民统治的“遗绪”是一个有较多冲突，兼较开放的政府。官僚政府的自主性及权威虽被削弱，但仍能在较困难的情况下继续统治。港人薄弱的“政治社群感”[12]，以及过去政制所带来的精英阶层内部分裂，使不同的“零碎权力”不大愿意互相容纳和妥协，从而难以在政策制定和执行上达成非常重要的共识。有些时候，政府不得不采用威权手段压制某些利益分子，并因此产生政治不满和不信任。总之，殖民政府的政制改革及其突然终止给政制带来的困难较预期的要多。然而，殖民政府却不再拥有改变政制发展方向以消除这些困难的能力。这个任务落在行将接收香港主权的中国政府身上。

中国政府与香港未来的政制

开始的时候，中国政府是殖民政府政制改革的最强力反对者[13]，但最后很可能接受这些改革，以作为设计香港未来政制的基础。值得关注的是，中国政府即将实施的改革，会使香港未来的政制朝着过去的方向进一步推进，但过去的方向由殖民政府的改革制定。

由英国建立的温和威权政体是否可行，要视殖民政府是否仍为中国政府与港人之间的缓冲区与中国政府是否仍为负面的阻吓因素而定。若两者都不是，香港的政制或许会向更威权的方向发展，强化政治控制能力；或向更民主的方向发展，强化民众对政府的控制。客观而言，虽然香港的经济表现优越，教育水平亦高，整体政治及社会经济环境却不利于快速民主化。[14]令“民主政制”不能成为可行选择的重要因素包括：政治社群感的薄弱、既得利益者不愿意依据人民民主的规则参与政治游戏、民主领袖的弱小及群众基础的缺乏、中国政府及既得利益者对“过分民主化”的反对，以及公众对政治的冷漠与怀疑态度。

另一个选择，即走向正宗的威权政体，而非殖民政府的温和威权政体，似乎是合乎逻辑的选择，因为香港需要有强大政府以应付“九七问题”带来的冲击，同时营造有利于吸引外国资本和技术的投资环境。吸引外资和技术的考量尤其重要，因为香港正处于经济发展的转折阶段，需提升调整工业结构，而本地资本已进入“非本地化”阶段。

然而，从现实角度考虑，威权政体不可能取代殖民政体。由于港人不信任中国政府，受中国政府支持的香港特别行政区政府，如果任意和悍然行使政治权力，只会引起市民反抗，并动摇香港的经济中心地位。中国政府的解决办法是，与港人定下政治契约，在回归后以《基本法》来代替殖民政

府，作为中国政府与港人之间的缓冲区。通过《基本法》，中国政府主动限制其在香港特别行政区的政治权力，并在回归后的50年内有效。

中国政府非常重视保持香港的繁荣和稳定，为达此目的，中国政府较属意保留殖民政府在1982年政制改革前的温和威权形态，因为这一形态被认为是创造香港经济奇迹的条件之一。威权政体还可防止香港产生公开反对中国政府的情绪和活动。但从另一角度看，一定程度的民主化也有助于争取港人对中国政府的信任，加强其对香港前途的信心。再者，中国政府亦有需要把香港政制朝较开放的方向改进，并以此间接贬抑殖民政权的不开放性。总的来说，中国政府是带着保留的态度来处理香港的未来政制问题。15

与殖民政府的管治方式一样，《基本法》把现行的社会经济自主性（即社会及经济事务不受政府或政治干预）保存下来，并赋予崇高的地位。《基本法》容许的社会及经济自主程度，较现有的有过之而无不及。至少目前的社会及经济自主性并不具宪法地位，它只因殖民政府的统治哲学及其所确认香港的需要而存在。如今为大力安抚港人，特别是既得利益者，社会群体现时拥有的权利和权益差不多都写进了《基本法》，因而都被“神圣化”。然而，由于香港的不同利益是分割和相互冲突的，把它们都写入《基本法》，将来就要同时照顾这些利益，而这是非常困难的。香港是一个松散的社会，“公共利益”的观念又非常薄弱，因此中国需面对大量社会经济群体的自利、分散及未经合并的要求，并被迫扮演仲裁者的角色来维护香港的“公共利益”。但中国政府似乎仍缺乏演好这一角色的能力（因对香港短期及长期利益没有足够了解）和决心，港人也不愿意信任中国政府来扮演此角色，所以在《基本法》里有很多受法律保护的私有权益和权利，这对维护“公共利益”可能有严重的负面影响。

简而言之，因为有许多不同的限制与考虑，《基本法》所规定的香港未来政制是妥协后的结果，它清楚地反映了中国政府在设计香港未来政制的过程中所要面对的种种问题。在未来的政制内埋藏着冲突的种子，而《基本法》又没有提供足够制度性机制来解决这些可能发生的冲突。在详细讨论前，让我们先看看未来政制的特色。

未来的政制是典型的行政主导政体。行政长官扮演着举足轻重的角色，他是通过选举或协商产生，但这个过程独立于立法机关，即不由立法机关产生。最大可能是由一个小型的选举团选举产生，在选举团内，既得利益者所享有的代表性超过其他人。行政长官行使极大的政治和行政权力，可独立委任顾问（行政会议成员）及主要官员。在大部分情况下，行政长官可以否决立法机关通过的法律，在特殊情况下，甚至可以解散立法机关。虽然行政长官很可能不是立法机关的主席，但仍可对立法程序产生很大影响力，因为立法机关在提出涉及财政收支，或政府政策、结构和管理运作的

法律草案前，必须得到行政长官的书面同意。行政长官及他领导下的行政机关，又在有限范围内对立法机关负责：“香港特别行政区行政机关必须遵守法律，对香港特别行政区立法会议负责：执行立法会议通过并已生效的法律；定期向立法会议作施政报告；答复立法会议成员的质询；征税和公共开支须经立法会议批准。”（《基本法草案》第六十四条）立法机关只有在行政长官严重违法或渎职的情况下才可以对他进行弹劾，但程序非常繁杂。

未来的立法机关由混合选举产生。它拥有的主要职权为制定法律，批准税收和公共开支。一般来说，立法机关的主要职能为监察政府和反映民意，而非立法和制定公共政策（因为法律草案通常是由行政机关提出）。

“用人唯才”的公务员系统会被保留下来。然而，公务员不会再是香港最高统治者，因为他们将受以行政长官为首的政治领导层领导。

未来的香港特区政府将是唯一的政府组织，因为《基本法草案》没有设立地方政府的条款。区域组织只是根据一些咨询性和行政性功能的需要而设立，但在任何情况下，都不会发展成为地方政府。

在很多方面，由《基本法》制定的香港未来政制与现行体制基本相同；但在以下方面，两者也有显著不同：

第一，未来政制的自主程度比现在的低，因为香港的重要社会经济群体被赋予权利来选择或选举未来政制核心人物（即行政长官），因此政体与社会之间的关系会比现今紧密。香港社会将日趋政治化，对未来政制的要求和压力也会日益增加。

第二，随着社会及经济体系自主性的提高，政体所能行使的权力会比现在少。

第三，官僚架构从属于行政长官，行政长官则要争取社会经济群体的支持，因此官僚架构的自主性也会比现在低。

第四，立法机关的权力会比现在大，因为可以弹劾行政长官，但仍不能将之罢免。

第五，中国政府在未来政制中所扮演的角色会比英国政府现行的显著，特别是当行政长官与立法机关发生冲突时，中国政府会以仲裁者姿态出现，只有中国政府才拥有紧急权力。[16]

如果我们把这些不同之处，加在过去数年政制改革所带来的转变上，未来的政制将有以下特色：一个弱化及自主度较低的政府，以行政长官为首，

并身处权力结构的中央。权力结构比现在分散，由较具权力的立法机关（因为由混合选举产生，所以其权力也是分散的），为数众多的独立行政辅助组织、有影响力的咨询委员会，以及社会、经济及政治民众（其权益获《基本法》确认）组成。毫无疑问，权力的分散或分割会为有效管治带来困难。当我们再考虑到在回归前后，香港政制可能要面对更动荡的政治局面和更多的严重社会经济问题时，管治问题便随之产生。

未来政制的矛盾和困难

香港不可能选择典型的威权政体和民主政体（两者内部都较协调），所以只能选择温和的威权政体。为较全面地认识香港未来政制存在的矛盾和困难，我们需把政制置于香港社会及其发展需要的宏观环境下观察。我的主要命题是：所有的矛盾和困难，都关乎香港需要一个具集体权威（通过合并足够的分散权力）、高度自主的政制，以有效管治由众多互相竞争及冲突的私有利益组成的资本主义社会。[17]

第一个矛盾是未来政体的自主性可能因资产阶级成员被正式纳入政体而受到威胁。在现有政制内，资产阶级虽具有很大的政治影响力，但在宪制安排方面没有正式地位。毫无疑问，在所有地方，资产阶级都拥有一定的政治力量，这跟他们是否被正式纳入或排斥于政制没有很大关系。就算在资产阶级被国家制约的威权政体，情况也差不多。[18]正如伯杰（Berger）所言："纵然受制于各种政府干预，资本主义经济体系也会产生自己的动力，以相对自主的身份与国家组织抗衡。无论政府控制了什么，也不能完全控制这一领域，这事实上便为国家权力设限。"[19]

马克斯·韦伯及其他理论都一致强调自主的国家组织对维持资本主义秩序的必要性。国家需要介入资本主义体系内的冲突，处理其危机，以及提供其存在和发展所必需的政治、法律及经济基础设施。在履行职责时，国家甚至要做一些违反资产阶级当前利益的事情，但这正是在政治权力和社会权力分离的情况下，资本主义社会的国家组织才有理由和能力去有效地促进资本主义社会的长远利益。资产阶级内部的利益越分割、越互相冲突，国家的调解功能便越必要。事实上，国家的角色在于，维持资本主义秩序的完整性，而非照顾个别资本家的利益。对于这点，诺德林格（Nordlinger）曾有简要的说明：

> 在资产阶级的内部，不但对来自下层威胁的严重性有不同认识，就此等威胁对个别资本单位及部门所形成的冲击也有不同评估。因为这些分歧，资产阶级既不能制定维持其政治主导地位的有利政策，也不能把自己的政治派别团结为一个统一、具高度动员能力的政党，并以此与被支配阶级的政治组织争夺对国家的控制权。国家组织的自主性是

> 必要的。用以对付被支配阶级的最有效政策选择，是从国家组织的运作程序和正规结构中产生。国家官员把资产阶级的集体利益在过滤后加以整合，并转化为公共政策来执行，纵然这些政策受到以狭隘利益为依归、短视和只顾及当前形势的资本家及其政治团体的反对。[20]

香港的资产阶级组织非常松散，随着国际资本和中国内地资本在香港变得日趋重要，这种情况会愈加严重。在一定程度上，这种分割情况会降低资产阶级对港英政府的影响力。回归后，香港特区政府的认受性主要来自中央政府，中央政府一定会支持香港特区政府，这会提升未来香港特区政府的政治自主程度。另一方面，香港特区政府不能像其他政体的政府一样，可以利用其控制的庞大经济资源，约束资产阶级的行为[21]，因此，香港特区政府其实只有负面意义的自主性，只能拒绝资产阶级个别部门提出的要求。总体来说，正当香港政制的自主程度需要提高之际，《基本法》却削弱了它的自主性。

第二个矛盾是有两个政治行动原则并存于未来政制内，这两个原则分别是精英原则和民主原则。因选举制度包含直选，所以未来的政制便永远存在如下可能性：涌现以群众为基础的政治组织，并挑战未来体制的认受性，或使它不能顺畅运作。在经济和社会出现问题时，由激进分子发动的群众行动威胁也会随之增加。一方面，未来政制缺乏制度性机制或镇压力量来控制群众行动；另一方面，又不能像民主政体那般把群众正式纳入政制。当然，工会和社区团体中拥护中央的力量可起到一些缓和作用。然而，这些拥护中央的组织在各自的领域并没有垄断地位[22]，也可能被迫采纳一些较“进步”的政治立场，并较支持财富再分配的政策。因此，在未来的政制内，精英式及排他性政治参与方式与民主式及容他性政治参与方式的紧张关系，将构成固有的特征。

第三个矛盾伴随第二个矛盾而来，在未来的政制内，统治精英会倾向于甚至迫切需要提供实质利益来安抚群众，以防群众被其他人动员，以及寻求群众在选举中的支持。这些实质利益包括公共福利、给予个别支持者的物质利益、分赃式的利益、恩赐式的利益、社区服务与设施等。很多威权政体的统治精英也是这样[23]，他们即使拥有镇压能力，也会利用实质利益来诱使人民臣服。[24]在香港，由于直选在未来政制中的重要性不大，香港的统治精英比其他社会统治精英较不需要寻求群众的支持。但是，因《基本法》限制了未来政府的财政能力，固定了它的社会及经济不干预政策，未来的统治精英便可能缺乏“收买”群众的资源。

第四个矛盾是未来的行政长官及立法议员分别由独立的选举产生，彼此间没有制度上的联系，因此行政系统与立法机关之间可能出现僵局。虽然立法机关拥有弹劾行政长官的权力，行政长官拥有解散立法机关的权力，两

者均提供了打破僵局的办法，但这些办法使用起来相当困难。“行政长官在其一届任期内只能解散立法会议一次。”（《基本法草案》第五十条）因未来的立法机关大多数成员极可能是通过间接选举（由少数拥有选举权的选民选举）产生，所以解散立法机关对这类议员不会构成太大威胁。他们不像直选产生的议员，需在立法机关解散后马上进行大型竞选活动，以求获得重选连任。更何况大部分前一届立法议员可能重新获选为新一届议员，如此一来，行政长官则可能被迫辞职。就立法机关而言，弹劾行政长官的权力也因弹劾行动不会自动导致行政长官的免职（免除行政长官职务的权力在中国政府手上）而受到限制。如果行政、立法系统之间的僵局不能被制度性的机制打破，它只会不断延续下去，并使特别行政区政府处于“瘫痪”状态。

第五个矛盾是香港只有一个官僚架构，却有三层代议制（立法局，市政局和区域市政局，区议会），这是一项很特别的安排。由于香港地域狭小，“地方政治”和“全港性政治”之间的界线很模糊，“地方政治”课题很容易演化为“全港性政治”课题。在这种特别安排下，很可能出现以下情况：官僚架构同时受到来自各层代议机构的压力，而这些组织都同时向官僚架构“问责”。事实上，现时的港英政府已在这种安排下受到困扰。这种安排所形成的政治困难很可能在回归后延续下去，尤其是当下层代议机构涌入越来越多较“激进”的人士。

第六个矛盾是由于权力分割与政策协调和规划之间的冲突所导致的。这个矛盾现已存在，我曾提及港英政府尝试利用“再中央集权化”的办法作为其“反向改革”的一环，以减轻权力分割所带来的分裂后果。但由于这个“再中央集权化”的过程只局限于官僚架构内发生（而非整个政制），因此不足以应付一个不仅行政权力分割而且政治权力也分割的局面。

最后一个矛盾反映在政治自主性及社会经济自主性共存上。事实上，殖民体制的最独特之处，也是它最“民主”之处，表现为这种双重自主性。以前我曾用“隔离的官僚政体”（secluded bureaucratic polity）及“低度整合的社会政治体系”（minimally-integrated social-political system）来表达这个现象。[25]然而，将来政体与社会的关系肯定比目前密切，原因在于：政府工作与职能的增加、政府不可避免地更多介入社会经济事务、社会更依赖政府处理社会经济问题，再加上要有效地制定和执行政策，政府不仅需要社会人士提供意见，还需要他们积极合作或配合行动。因此，随着香港的发展，政体与社会经济体系之间的关系，需要更巧妙地处理。

所有这些矛盾及其对有效管治所造成的困难，归根结底，都是未来政制自主性下降和难以通过权力合并以建立集体权威的表现。它们自然也是一个温和威权体制下的“合理”结果，因为这个体制受到社会经济自主性、有限政府资源，以及权力分散与割裂等因素的制约。当然，这些矛盾及困难的

严重性，与香港社会的政治化和达成共识的能力有非常密切的关系。这些矛盾和困难自然也有可能变得并不严重。但是，香港是个复杂的现代社会，有不断提高政治化程度的自然趋势，从而使政制受到更大的压力，若这个长期趋势与一些短期的、因主权转移而衍生的政治和行政困难结合起来，香港在走向“九七”及其后的岁月将要面对较明显的“难以管治”问题。

此外，未来政制固有的不明确性也有可能促使这个温和威权政体进一步“民主化”。普沃斯基（Przeworski）指出：“建立民主政体的过程，是一个把不确定的事情制度化、使所有利益群体都受到不确定事情支配的过程……民主政体表示所有利益群体都不能够明确知道自己的利益能否得到满足。走向民主的最关键一步，是放弃控制利益冲突的后果。”[26]假如民主政体的本质或后果是一个不确定的状况，那么我们或许可以说在某些条件下，香港未来政制的固有矛盾（或不确定性），亦可能促使某些“民主”元素出现。

权力合并与集体权威：宪制以内的机制

缓减未来政制固有矛盾所带来负面后果的关键在于，能否设计一些把权力合并起来成为集体权威的安排，以及增加政制的自主程度。这些机制的目标在于，使体制内的矛盾部分能达成一定程度的共识和融洽共存，从而使政制能畅顺运作，公共政策能协调发展。就未来政制的固有矛盾而言，权力合并的机制应促进政体的自主性，以防止它受到资产阶级过多的影响，融合精英型及大众型的政治行动原则，协调精英与大众的关系，减少行政及立法系统出现僵局的可能性，缩小“三层”代议机构对行政架构的要求差异，实现政策协调和整体政策规划，同时在政策制定和实施过程中促成政体与社会的共同行动。再者，它们也应提高政制主要制度（例如，立法机关）之间的共识及行动一致性。毋庸置疑，权力的合并与政体的自主性肯定有非常紧密的关系，因为两者对未来特区政府能否有效驾驭资本主义社会非常重要。一个自主但分离权力的政体结构通常是软弱无力的。相反，在没有自主政体的情况下就去合并权力，将意味着由狭隘利益群体支配政治，用政治权力达到私有目标，并损害公共利益。[27]在后一种情况下，社会经济利益群体处于支配地位，政府沦为这些群体的工具。

理论上，在以下几个条件下，政制的自主性会较高：一是支配阶级内部分裂，二是被支配阶级施加更大压力（令支配阶级必须赋予国家组织更大权力去应付这些压力），三是阶级斗争的激化（令国家组织能更自由地扮演独立仲裁者的角色）。[28]我在上文曾提及香港资产阶级的分裂性，因此第一个条件在香港是存在的。香港同时具备后两个条件，但程度较低。因此，香港未来政制的自主性已有一定保证。未来政制的合法性主要来自中国政府，中国政府当然也可以独立地保障香港地区政制的自主性。

公务员的职位不能用于政治恩赐，所以“用人唯才”的公务员体制不但是未来政制的骨干，还可以成为增强政制自主性的机制。如果香港将来不能产生一大群专业政客，公务员体制作为增进政制自主性的机制将更加重要。如果行政长官的选择或选举方法能兼顾各方利益（纵然难免偏重资产阶级的利益），对于提高未来政制的自主性肯定有所裨益。

权力合并是较麻烦的问题。《基本法草案》制定了一些可以用来合并权力与消解固有矛盾的方法。然而，这些方法并不足够。让我们先分析行政长官、官僚架构及立法机关的权力合并能力。这个能力以行政长官为最高，立法机关为最低。

首先是行政长官。他在未来政制中处于关键地位，应拥有巨大的宪制权力。一个肤浅的看法还可能预期行政长官会成为独裁者、政治强人或个人式的统治者，并逐渐被权力腐化。若情况真的如此，那么权力合并的问题早已被解决。事实上，如果行政长官真有这么大的权力，便不会出现权力合并的问题，因为除了他的权力外，已没有其他需要合并的权力。如再细加分析，情况应相当复杂和变化多端。要全面认识行政长官在未来政制中的角色，我们需考虑以下几点：行政长官的权威来源和职能、政治领导组织，以及行使政治权力的环境（即《基本法》授予他的广泛权力受到哪些因素的制衡）。因此，即使行政长官拥有很大的宪制权力，但仍受一些因素的约束。

就权威来源而言，行政长官的合法性同时源于中国中央政府与香港特区政府，他的职责是通过促进双方利益与调和彼此分歧来协调两者的关系。鉴于中央政府与香港特区政府仍缺乏互信，履行这一职责显然是一项很细致、很困难的工作。一个不获港人信任的行政长官，亦难以让中央政府接受。在容易爆发冲突的形势下，行政长官为求稳妥，自然会尽量避免挑起事端。这表示，就算行政长官拥有很大权力，如非必要，也不会用尽。所以事实上，行政长官受到权力上方（中央政府）和下方（港人）的制约。

就政治领导组织而言，行政长官的权力也受选举或选择方式的制约。最有可能的行政长官产生办法是通过选举团选举，这个选举团主要代表中央政府和香港精英的利益，后者之中，又以拥护中央或与中央政府友好的既得利益者居多。既然行政长官没有自己的权力基础，在香港的政治领导中只处于“平辈中居首位者”（primus inter pares）地位，便不能像其他地方的独裁者那般建立自己的权力基础。他也不能通过取悦大众来为自己建立政治上的高姿态，因为这样做会引起中央政府疑虑，担忧他把整个中国的利益置于香港地方主义利益之下，而且这样做也会使香港的既得利益者不快。最有可能出现的情况是，行政长官谨慎地寻求中央政府及本地精英的支持，并以此作为首要目标。对于立法机关，行政长官应会采取安抚的态度，因为他虽拥有解散立法机关的权力，但以此手段来控制对方是非常困

难和危险的。此外，选举行政长官的选举团，很有可能也负责选举相当比例的立法议员，就此来看，行政长官及部分立法议员都需要接受组成选举团精英的“问责”，行政长官不会肆无忌惮地冒犯经选举团产生的立法议员。

在与立法机关的关系中，行政长官也受制于另一个事实：如果与立法机关发生严重冲突，行政长官不拥有足够的宪制权力解决问题，或必须依赖中央政府仲裁，但向中央政府求助，又会损害行政长官在中央政府心目中的地位。况且，无论立法机关的政治力量是多么薄弱，行政长官总得依靠立法机关来通过法案。还有，行政长官很有可能不是立法机关的主席，因而不能借控制立法程序，防止不友好的议员使用反对与拖延策略，或加快通过政府提交的法案。就现时所见，在立法及财政预算拨款方面，行政长官仍需听从立法机关的安排。

行政长官与官僚架构的关系不一定融洽。因为按英国模式建立的官僚架构会被完整保留，行政长官很可能要从中挑选大部分行政会议成员及主要官员，所以他对公务员架构有相当大的依赖性。香港公务员与中国内地官员的心态相差甚大，一般来说，香港公务员对中央政府持怀疑态度，因此行政长官在协调原则上从属于他的公务员与中国内地的关系时，将会遭遇困难。香港公务员架构有自己的传统和发展动力，很多时候，就算殖民地总督也发现难以指挥其公务员下属。在履行职责时，行政长官会面临很大的挑战。

行政长官也缺乏资源去奖赏与培养自己的支持者。《基本法草案》把许多现行公共政策也包括在内，这便制约了他的决策权力。既得利益者的利益既受到《基本法》的保障，对行政长官的依赖亦相对地减少，公务员架构既被完整地保留下来，行政长官亦不能把公职作为奖励支持者的手段，《基本法》也规定了未来政府的“有限职能政府”（limited government）性质，及要求它实施财政节约的政策。这样行政长官便失去利用公共资源（例如，增加公共福利和服务）的办法来动员大众的支持。对信奉政治功利主义的港人来说，象征性或意识形态性的号召并无意义。

而且，香港不是独立国家，所以行政长官没有机会利用外交或军事上的建树或冒险来加强权力。他没有紧急权力应付内部危机，所以基本上也不能依靠处理危机的机会，使自己成为“魅力领袖”。

其次是官僚架构。在殖民政制下，官僚架构是唯一的权力合并者与集体权威的行使者。未来的政制仍是行政主导，所以官僚架构在制定和执行政策方面，依旧非常重要。官僚架构将继续是最重要的政治场所，其内部有着矛盾利益的社会经济群体会不断地交手与合作。在制定政策的过程中，官僚架构将扮演一个建立共识和促使不同利益达成妥协的重要角色。

在很多威权的国家里，官僚架构也常被借来压制政权的反对者，通过消灭政权的敌人来实现权力合并的目的。[29]香港的官僚架构在这方面的能力将远为逊色。官僚架构在将来的重要性将受到几个因素的限制：第一，它不再是香港的最高权力中心，这自然会削弱其权力合并的能力。第二，相当部分的权力合并工作（例如，建立行政和立法机关之间的合作关系）将在官僚架构之外进行。第三，与行政长官的处境一样，官僚架构所拥有的公共资源也受到《基本法》的规限，这样便对官僚架构的权力合并能力形成制约。第四，即使在官僚架构内，也有权力合并的问题（例如，如何协调政策，如何减少官僚架构内部的冲突），因为它存在一个离心的倾向。这个离心倾向会日益加强，主因是行政决策权力会分散至众多辅助性行政组织。在此情况下，利益团体与压力团体的影响力会随之增长，官僚架构内的不同部分自然会与利益及立场相近的团体建立密切关系，并受其影响，从而激化官僚架构内部的纷争。如果这些团体的支持令官僚觉得可以借此抗拒中央政府及被视为拥护中央的行政长官的干预，并因而保持其行政自主性，那么官僚与这些团体的关系将更加密切。

最后是立法机关。除了美国国会，世界各地的立法机关一般都政治力量较为薄弱，因为它们只有有限的决策权力和控制行政系统的能力。[30]香港未来的立法机关也不例外。然而，与现在的立法局相比，将来立法机关的权力会较大。虽然它不会是制定政策及法律的中心，但仍会提供一个让不同社会、经济及政治群体借以争取及协调相互利益的政治场所。未来立法机关的组成方式可能会影响它达成共识、谅解及妥协的能力。因为它容纳互相矛盾的代议原则（全民性的代议制、功能界别代议制和精英代议制），以及随之而来的不同政治哲学及选民利益，如果没有可以减少矛盾的机制，立法机关将充满冲突。但由于它只有有限的政策制定能力，所以并不那么需要因错误的政策而接受“问责”。因此，立法议员可能有行为上“不负责任”的倾向，或“为反对而反对”。又因为立法议员没有行政权力，以及控制公共资源并以之奖赏支持者的能力，因此他们觉得有需要以公开言论来建立个人形象。然而，过分注重个人形象，可能会疏离其他立法议员以及自己的支持者。总的来说，立法机关既是权力分割的来源，也是权力合并的机制。

未来的政制也许会自然地发展出一些宪制以外的机制，以满足权力合并的需要。

权力合并与集体权威：宪制以外的机制

从比较的角度看，在所有国家里，宪制性政治安排与宪制以外的政治安排通常同时存在，导致后者出现的原因多种多样，它们对前者所产生的后果也不尽相同，从支持性到破坏性都有。宪制以外机制的表现形式也各不相

同，它们可以是政党或辅助行政组织，也可以是非正规的安排，如政治派系、主从关系（patron-client relation）网络、集团或法团主义网络（corporatist networks）、政治机器（political machines）、敌对精英之间的“公约”（pacts）或政敌间的联盟。[31]很明显，用以权力合并及建立集体权威的最重要宪制外机制是政党。在现代世界，随着选举权扩充而出现的大型群众性政党，是一个异常重要的政治现象。政党的出现，不仅急剧改变了其所在地区的政治形势，也改变了该地区宪法在制定时的原有意图。现举一例以概其余。美国的三权分立所形成的权力合并问题，大体上是因为政党的出现才得以解决。但美国开国元勋在制宪的时候并没有预知政党的出现，也抗拒其产生。在美国，政党既然在权力合并的过程中那么重要，那么随着第二次世界大战后美国政党的逐步衰落，便出现“难以管治”及政治领导不足的问题。[32]在一些美国城市，权力分割的问题十分严重，所以甚至有人感叹“难以管治”的问题不可能解决。[33]

在香港，依靠大型、有纪律和强大的政党来解决权力合并问题是不切实际的，未来的宪制安排及社会政治环境只容许类似“干部政党”（cadre parties）的政治组织出现，即一些由政治积极分子组成的小型、缺乏群众基础的政治组织。我曾举出6个阻碍强大政党出现的因素。[34]在做出少许修订后，略述如下：

第一，《基本法》容许政治群体角逐的权力非常有限且相互分割，因此任何政治群体要把这些权力集合起来，将是异常艰巨的工作。要把一大群利益各异的政治团体和功能团体的利益从纵横方向合并起来，很可能是一件徒劳无功的工作。

第二，港人的政治冷漠，加上本地重要精英和中央政府对大众政治及鼓动性政治的厌恶，大幅压缩了那些有意从政人士的活动空间。

第三，未来的立法机关政治力量比较薄弱，兼采用多元的代议制，再加上在制度上与行政系统分离，因此早已在政制内根深蒂固的官僚架构会继续成为公共政策及资源的来源。立法议员更可能需要官僚的协助，才能满足选民的要求，这样议员对其所属政治群体的依赖性便会减少。其他地方的经验（例如，日本、德国、法国及其他前殖民地）显示，若先前已存在一个强大的官僚架构，强大政党的形成便会遭遇阻力。

第四，当稳定和繁荣被普遍视为最高的价值时，香港社会内部根本没有迫切的意识形态事项，可以用作发动群众支持政党的基础。

第五，香港政治领袖的“半依附”形象（即他们除了需要港人的支持外，也需要中国政府的认可，才可以成为有为的领袖）很难改变。这样他们在港人心目中的地位也不可能很高。这个“半依附性”源于未来政制内的两个结

构性特征：一，香港是中国的特别行政区，其宪制地位必然比中国低，所以香港的政治领袖及群体，最终会受到中央政府的监督。二，普选对于决定谁掌握政治权力来说，只可扮演有限度的角色。

第六，未来政府在社会及经济事务上的有限角色，以及直至现在还是表现甚佳的经济状况，使不少有资格者无意投身充满风险的政治事业，特别是当未来的政治圈子会继续变得狭小，而且香港对职业政客的需求也不多的情况下，要建立成功的政治事业将比在其他领域建立成功事业困难。

根据其他社会的经验，我们还可以加上以下一些不利因素：

第一，民意调查已被广泛用来窥测民意，这对政党的发展不利，会削弱政党作为表达民意重要渠道的地位。[35]

第二，大众传媒十分发达，政治领袖可以独立地借助传媒来寻求群众支持，对政党在这方面的依靠也随之减少。

第三，工商界不会大力支持民主积极分子，令后者在财政上备受掣肘。

第四，能够用于奖赏，以吸引政党干部与普通党员的公共资源及公共职位非常有限。

第五，虽然民主积极分子与“保守派”之间存在分歧，但彼此仍有广泛共识，因此民主积极分子很难依靠建立一套有同等吸引力且切实可行的政策方案来取代现有方案，并借此树立独特的身份。与这一困难联结在一块的，是民主积极分子不能把他们对现状的批评转化为详尽的分析与建议。因此，心思不那么缜密的群众实在很难把民主积极分子的取向与“保守派”的取向区分开来。况且，群众对原则性的争论，从来就没有很大的兴趣。

第六，香港虽有大量的社会和经济团体，但一般来说，这些团体的力量及纪律性都很有限，因此难以成为建设政党的有力基础。[36]毫无疑问，劳工界、中产阶级及工商界均组织松散。[37]又因为《基本法草案》保证了社会及经济体系的自由，这些团体要实现快速及广泛地政治化也不容易。

第七，因为功能团体享有自主性，又可以循立法机关的功能界别选举而被纳入政制，所以更不需要依赖政党来取得政治权力或促进其利益。[38]

当然，这些不利因素还可以继续罗列，但我认为上述论断应已成立，所以决定在此停下。

就用以合并权力、营造共识及建立集体权威的宪制以外机制而言，因为香

港不可能出现强大的政党，所以最有可能出现的是一个由不同政治、社会及经济体系精英组成的松散联盟。其他机制，如加强了的咨询体系与更有效的民意收集方法，也可能会被采用。由于未来的政制特别眷顾既得利益者，因此他们将成为这个松散联盟的核心部分。个别利益群体也可能被包容或吸纳，以巩固和强化这个联盟。因为找不到更好的名词，我暂时把它称为“管治联盟”。组成联盟核心的另一部分是中央政府、拥护中央力量，以及选择以迁就态度对待中央的力量。这个联盟基本上是本地重要精英的“公约”，当然也有某种形式的群众支持。管治联盟的规模由两个标准决定：一方面，它不能太大，否则便会变得过于庞杂，而无法有效地达成协议或建立共识；另一方面，它也不能过小，否则有些重要力量便会因进不了联盟而成为其外在威胁。

当然，除管治联盟外，香港还会有其他政治群体。实际上，未来的政制也有空间让相对“激进”的政治群体存在，但我不认为这类群体可扮演主导性的政治角色。这些群体与管治联盟的关系并不稳固，由于他们相当混杂，对中央政府及对香港现状的态度又有很大差异，因此一些较温和与务实的群体总有可能被管治联盟吸纳，在其中扮演小伙伴的角色，并在这过程中经历“非激进化”的转变。

有迹象显示，这个管治联盟已初步形成。在形成过程中，主要有三股力量参与其中。香港的既得利益者，定然倾向于联手保卫其利益、阻止那些要求改革团体的“进犯”，以及在一定程度上限制中国在港的过分行动。殖民政府也有角色可扮演，虽然这个角色正不断褪色。作为在任政府，殖民政府自然有权力将地位与权威给予钟爱的领袖。再者，正因为管治联盟必须在回归前享有政治影响力，而殖民政府在港人心目中仍有较高信任，又因为若把未来的领袖纳入执政政府架构或其相关机构，才可较易培养他们成为有经验的领袖，香港的既得利益者，甚至中国政府，都会倚重殖民政府作为培养未来政治领袖的渠道。中国当然可以通过委任港人进入中国内地或在香港地区设立的政制和组织来培养未来领袖，但用这个方法培训有实际政治经验的领袖效用不大。而且，通过中国政府培养出来的领袖有可能得不到港人的信任。

从长远来说，在组成管治联盟的过程中，中国政府将扮演重要的角色。主要原因包括：

第一，作为香港政治权威的最终来源，中国政府在香港的政治及经济影响力非常大，且不断膨胀。香港的政治领袖与渴望成为政治领袖的人会归附到中国政府一方。

第二，长期以来，除了殖民政府，拥护中央的力量便是唯一的有组织政治力量。任何排除拥护中央的力量的管治联盟将难以生存，更遑论能有效运

作。

第三，香港既得利益者之间因互相猜疑（部分原因是对自己缺乏政治信心，以往也只有很少的政治合作机会），中国可以用“保证人”的身份促成他们合作。若非如此，他们进行政治合作的机会便会减少。

第四，中国可给予积极参与管治联盟的人特殊奖励，从而解决“公共物品困境”（public goods dilemma）。[39]

第五，中国的支持和鼓励，可以缓和香港资产阶级和中产阶层的政治胆怯和政治无能感。

第六，中国可以动员在其影响力之下的群众组织（包括工会）支持既得利益阵营的精英，使他们可以较有效地参与有限的直选游戏。

第七，既得利益阵营的精英需要中国支持，以便在港人心中奠定真正的政治权威与地位，这样才会使他们较容易地被带有政治功利主义心态的港人接受。

第八，中国政府参与管治联盟，实际上是提供机会，让既得利益阵营的精英影响中国政府的香港政策和行动，这样会使他们能够因中国政府有所“让步”而向港人邀功，并借此提高他们在香港的政治地位。

第九，中国政府可以为不愿意参与选举游戏的精英，提供另外一条参政途径，从而增加未来香港政制的领袖供应量。

第十，通过《基本法》，中国可以提供宪制性的工具（例如，选举团）来组织及巩固管治联盟，这个工具的重要性不言而喻。

虽然在利益和态度上有分歧，但既得利益阵营的精英、中国政府及其支持力量，以及港英政府之间也有一定程度的共识与共同利益（例如，拒阻“激进主义”、保存“原有的”资本主义体系、保证平稳过渡、防止群众动员，及通过巩固集体权威来减少权力分割所产生的负面后果），使他们可以走在一起促成管治联盟的出现。

进一步地说，管治联盟需要为其成员提供报酬，并能够惩罚背叛者。另外，它一定要有某种形式的组织，即使是一个松散的组织。可以用来促成管治联盟的主要资源有下列几种：一是行政长官在权力范围内可以做出的委任，如委任进入具有行政、辅助行政以及咨询权力的不同组织和机构。行政长官肯定是管治联盟内的显要成员；二是中国政府可给予的政治和经济报酬；三是因参与管治联盟，或与之有联系所带来的政治影响力和经济好处；四是某些象征性的报酬，如因觉得自己正在从事“爱国”或有意义活

动的心理满足感；五是管治联盟作为一个“团体”，所能提供给参加政治活动成员的支持；六是因自己与一个权力集团有关系所带来的心理报酬。

纵使管治联盟拥有众多资源，它也不可能成为一个团结的政治群体，能履行的实际职能亦有限。因此，我们不能高估其政治支配能力。鉴于未来政制的固有矛盾与组成管治联盟者的利益冲突，这个精英分子和组织之间的联盟只是一个权宜性组合。如果来自改革分子及“激进分子”的威胁式微，这一联盟的组织也会较松散。在这种情况下，官僚架构的权力会较强大。无论如何，以下几个方面的因素可能导致管治联盟的关系紧张。

第一，管治联盟的资源基础被未来政府有限的经济角色与可资“奖赏”的公职及公共资源所限制。

第二，资产阶级和社会主义中国有潜在矛盾，如资产阶级担心中国政府改变对他们及资本主义的态度，中国政府则不能表明是资产阶级利益的维护者。

第三，资产阶级和中产阶级的利益和组织过于分裂，使他们难以形成团结的政治团体，由于功能团体大多不是纪律严明的行动组织，其“代表”事实上可以以个人身份活动，无须受到所属团体的严格约束，因而难以准确预测此等管治联盟成员的行为。

第四，管治联盟缺乏强大的意识形态基础与清晰的政治纲领，可压倒众多联盟成员的个别利益，并形成共同的行动和目标。刚好相反，面对一大堆互相矛盾的利益，管治联盟会尽量避免意识形态的争论，以免得罪任何一方。

第五，对管治联盟而言，中国政府是一个重要的整合因素，但也不应夸大中国政府在香港政制内的支配地位。港人的反共情绪，遏阻了中国政府寻求精英及民众支持的努力。功能团体已得到自主性和特权，不会任人摆布，而且在一些功能团体当中，外国人及外国护照持有人可能占相当大的比重，他们较不易被中国政府左右。受中国政府影响的群众组织（包括工会），虽比其他对手拥有较大力量，但其实也只能动员很小一部分的港人。再者，拥护中央的组织还需与其他组织争夺群众，以及大部分港人还未被动员（甚至永远不可能被动员），它们也可能被迫采纳一些不会疏离群众的政治立场，以防敌人有扩张的机会。此外，拥护中央的阵营内也存在各样矛盾（例如，内地资本与本地资本、旧左派与新兴的拥护中央者、精英组织的领袖与大众组织的领袖、官方代表与民间领袖等），这些矛盾均可削弱中国政府在管治联盟的整合功能。

第六，管治联盟是一个权宜性组合，成员多信奉功利主义和务实主义。魅

力领袖若以其理想及远见吸引大众，则很难在管治联盟的“理性”基础上发挥所长；然而，又因缺乏魅力领袖，管治联盟对大众的吸引力也会大减。当然，管治联盟的主要目标也在于促成大众的“非动员化”。

所以，由于结构与组成架构的限制，管治联盟能履行的功能也很有限：

第一，管治联盟提供一个政治场合，让政体及社会经济体系的不同利益者（特别是精英分子）减少分歧，并促成相互协调的行动。管治联盟履行这方面的权力合并职能，便有助于提升未来政制运作的连贯性。

第二，与理想型政党相比，管治联盟是个“回应式”政治机制，也就是说，当遇到“激进分子”、改革分子和反对中国者的威胁时，管治联盟会深化活动并强化组织（甚至可能采用政党的组织形式）来做出对抗。换句话说，管治联盟不会连续或明显地以政治活跃团体的姿态出现，若是如此，管治联盟对行政长官自主性的威胁也会稍减。

第三，管治联盟也是一个选举组织。行政长官很可能来自这个联盟。另外，相当比例的立法议员及地区组织成员也可能来自这个联盟。

第四，管治联盟还会履行政治吸纳职能，把新兴及政治上重要的利益持有者引入统治阶层。

第五，管治联盟是招募和培养未来政治领袖的途径。

第六，纵有诸多不足，管治联盟仍可给予未来香港特区政府一定程度的政治认受性。

与理想型政党不同，管治联盟不是一个由专业政客组成领导层的政治组织，因此不会对香港政制的“自主化”起很大作用。换句话说，除官僚架构外，香港不太会有一个独立的政治部门，可以从中取得政治权力，并循此途径建立政治事业。反之，人们需先取得社会与经济影响力，之后才可获得政治力量。若是如此，管治联盟甚至可能妨碍独立的政治部门出现，而这个部门可进一步加强政制的自主性，使其更能坚持自己的原则与运作方式免受社会经济力量冲击。在其他国家或地区，理想型政党对政制从社会经济体系中分化出来起到了重要作用。在香港，这个在其他地方由政党执行的职能，则可能由行政长官、官僚架构、中国政府（无论是有意或无意），甚或管治联盟（假如联盟内部有“足够”的矛盾，但这便显示联盟于增进自主性及权力合并的角色上有一定矛盾）共同履行。

新政治秩序

香港新政治秩序的本质，大体上受两套体制的相互作用所决定：一是《基本法》规定的宪制性制度，二是宪制以外的机制，后者很可能是因为前者在权力合并、建立共识及巩固集体权威等方面不足而出现。《基本法》规定的正规政制是行政主导、行政长官手握大权，但因政体本身的有限职能、社会经济体系的自主性与权力分散（由即将离去的殖民政府启动，并由《基本法》进一步推进）的关系，未来政制存在一定程度的不确定性。这些制度上的不确定性，将有碍政府的顺畅和有效管治。未来政制能提供的制度性办法，只能部分地解决这些困难。宪制以外的机制，当中又以管治联盟最为重要，同样只能解决部分困难，这是因为管治联盟只拥有有限资源、组织松散，同时受内部矛盾牵制。所以，香港的新政治秩序将带有变化多端和难以预测的特性。

纵使不一定能准确预测香港新政治秩序的实际运作过程，我仍怀着谨慎的心态，尝试根据过往对香港政制发展的分析，描述新政治秩序的一些特点。

第一，虽然从作为权力合并工具来说，宪制以内和以外的机制都各有不足，但香港仍存在一些因素可减少众多“零碎权力”的矛盾。香港市民，无论是精英分子还是普罗大众，对中国政府的可能“干预”都心怀恐惧，这应能促使他们较愿意彼此妥协。所以，在一定程度上，不同背景的港人，对哪些是香港赖以生存与发展的因素、哪些是香港需要采用的基本政策，以及哪些是危害香港的政策与行动，已达成一定共识。《基本法草案》也纳入相当多具有社会共识的基本政策与方针，使之成为新政治秩序的固定部分，免去却政治纷争。事实上，与其他国家或地区相比，香港的“激进分子”与“保守分子”之间距离有限。

第二，未来政制的运作，非常依赖政治领袖与高级公务员的政治技巧，尤其是在建立共识与达成妥协方面。因此，个人因素将是影响未来政制表现的一环。

第三，未来政制的直选部分，使管治联盟需要面对一个吊诡的问题：究竟是否应参与角逐立法机关及其他代议机构的议席？从控制政府的角度看，在立法机关只有少数议席由直选产生的情况下，管治联盟实在没有迫切的需要去参与角逐。然而，如果“三层”代议机构的直选议席大部分落入对手手中，对手便可理直气壮地宣称拥有更高的民意认受性，在这种情况下，管治联盟便不能坐视不理。可是管治联盟缺乏足够的团结、资源与群众基础，难以大规模地参与直选。与其他有强大保守政党的国家或地区不同（例如，日本、韩国、科特迪瓦、肯尼亚、墨西哥和印度），香港缺乏保守的地主及恭顺的农民，可给予管治联盟坚实的政治支持。虽然如此，管治联盟仍有两个办法使他们在直选中更有能力制胜：第一个是通过言论和行动，以政府福利主义和家长式恩赐来取悦群众。但未来政府可能受限于

《基本法》的规定，较难在这方面有所作为；况且管治联盟亦不会愿意由自己派发“免费午餐”。第二个是管治联盟及其成员筹集“私有”资源，并分发给群众，但他们也可能不大愿意这样做。这两个办法究竟是否被运用？运用到什么程度？将视乎改革分子及民主积极分子能对管治联盟构成多大威胁。无论如何，管治联盟难免要运用“私有”资源，提供一定程度的福利与服务。正因如此，我们也许可以说，在某种意义上，未来的政制可能为香港的普罗大众带来一些益处。

第四，管治联盟的内部矛盾若达到某种强度，部分成员可能会寻求联盟以外的支持，以加强在联盟内的讨价还价能力。在这种情况下，较温和的改革分子和民主积极分子也许会被吸纳，成为联盟的小伙伴。就算没有联盟内的激烈冲突，中国政府也有可能觉得把一些“民主”分子纳入联盟有用，因为此举不仅可以增加未来政制的“民主”成分，而且可以借助敌对力量来平衡资产阶级的巨大影响力。再者，正如前文所言，扩大管治联盟的“代表”基础，有助于提高政制相对于资产阶级的自主性，进而增强政府管理资本主义秩序的能力。如此一来，成立宪制以外的机制，将有可能增加由《基本法》确定的正规制度所容许的政治参与机会。

第五，由于管治联盟成员之间的联盟，及成员与外界团体之间的联盟不时转变，未来政制会具有较高的不确定性或流动性，要制定稳定、连贯及长远的政策，会比现在困难，所以，政策制定的程序，甚至香港的整体发展，也可能受到负面影响。[40]

第六，宪制性安排和宪制以外安排的相互作用可能产生一些后果，继而影响政制的运作，这些后果可能包括：第一，降低正规制度的认受性和重要性；第二，加深政治问责及行政问责的困难；第三，提高官僚架构的政治化程度，因为高级公务员将是管治联盟的成员，较易受联盟的伙伴影响；第四，随着第三点而来的是公务员滥用权力和行为失当的问题恶化；第五，降低了按正规制度途径参与政治的意义；第六，进一步削弱香港特区政府的自主性，因为中国将在管治联盟内扮演举足轻重的角色。毫无疑问，上述后果的严重程度，将与管治联盟的代表性、政制的自主性以及官僚架构的完整性密切相关。当然，这些负面后果和上文提及的由管治联盟产生的“民主化”及“福利增加”后果并存。

结论

总的来说，香港的未来政制是一个动态的实体，并将随着香港社会政治环境的变迁而改变。能带动新政治秩序转变的主要因素包括：一是精英分子的组成和结构转变；二是教育发展及服务行业日趋重要，令中产阶级加速壮大；三是政府在社会经济体系的角色及活动增加，并推高社会的政治化

程度；四是社会及经济变迁，导致管治联盟的政治力量重组[41]；五是改革和民主力量的增强。除非有不可预知的重大因素出现，香港未来应逐步走向更开放和更民主的政制。

章末注

1.Lau Siu-kai，Decolonization Without Independence：The Unfinished Political Reforms of the Hong Kong Government(Hong Kong：Centre for Hong Kong Studies，The Chinese University of Hong Kong，1987).

2.Lau Siu-kai，“Political Reform and Political Development in Hong Kong：Dilemmas and Choices,”in Y.C.Jao et al.(eds.)，Hong Kong and 1997：Strategies for the Future(Hong Kong：Centre of Asian Studies，University of Hong Kong，1985)，pp.23-49.

3.我在这里是假设在全国人民代表大会于1990年颁布《基本法》之后，港英政府会朝着《基本法》规定的方向来改革香港政制。因此，《基本法》所规定的新政制会在1997年以前在香港出现。

4.Juan J.Linz，“An Authoritarian Regime：Spain,”in Erik Allardt and Yrjo Littunen(eds.)，Cleavages，Ideologies and Party Systems：Contributions to Comparative Sociology(Helsinski：The Academic Bookstore，1964)，pp.291-341;Juan J.Linz，“Totalitarian and Authoritarian Regimes,”in Fred I.Greenstein and Nelson W.Polsby(eds.), Macropolitical Theory(Reading：Addison-Wesley Publishing Co.，1975)，pp.175-411;Samuel P.Huntington，“Social and Institutional Dynamics of One-party Systems,”in Samuel P.Huntington and Clement H.Moore(eds.)，Authoritarian Politics in Modern Society：The Dynamics of Established One-party Systems(New York：Basic Books，1970)，pp.3-47;Amos Perlmutter，Modern Authoritarianism：A Comparative Institutional Analysis(New Haven：Yale University Press，1981).

5.Lau Siu-kai，Society and Politics in Hong Kong(Hong Kong：Chinese University Press，1982).

6.Huntington，“Social and Institutional Dynamics of One-party Systems,”p.9.

7.Raymond Wacks(ed.)，Civil Liberties in Hong Kong(Hong Kong：Oxford University Press，1988).

8.中国因素当然不是解释殖民政府开明统治的唯一因素，其他较重要的因素包括：第二次世界大战后英国殖民哲学的改变、开明统治在现代社会的重要性，以及国际上的反殖民情绪等。

9.Richard L.Sklar，“Developmental Democracy,”Comparative Studies in Society and History，Vol.29，No.4(1987)，pp.686-714.

10.Lau Siu-kai，“Social Change，Bureaucratic Rule，and Emergent Political Issues in Hong Kong,”World Politics，Vol.35，No.4(1983)，pp.544-562.

11.Lau，Decolonization Without Independence.

12.港人薄弱的“政治社群感”（即认为所有港人都受同一政治命运所支配的感觉），可以从港人很容易便接受功能界别选举的原则看出。这一事实的含义是：香港本身并不是一个单一社群，而是一大堆不同的“社群”，每个“社群”都需要有自己的代表来照顾其成员的利益。假如政治社群的概念被普遍接受，则香港作为一个政治社群，便“应该”由一个全部议员由全体港人自由选举产生的立法机关所代表。Richard C.Crook，“Legitimacy，Authority and the Transfer of Power in Ghana,”Political Studies，Vol.35，No.4(1987)，p.567.

13.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，“Hong Kong After the Sino-British Agreement：The Limits to Change,”Pacific Affairs，Vol.59，No.2(1986)，pp.214-236;Lau，Decolonization Without Independence.

14.Lau，Decolonization Without Independence.

15.中国对“港人治港”的能力也许会有所保留，这是容易理解的。首先，港人从来没有机会自己管治自己，这很难使中国在没有先前经验的情况下对“港人治港”的能力充满信心。其次，英国在香港推行政制改革的过程，反映出要在港人之中建立一个团结及可信任的领导层是非常困难的事，但只有在具备这个领导层之后，“港人治港”的方案才可付诸实践。再次，大量香港精英会于回归前移民外国，这也会削弱中国对“港人治港”的信心。最后，在过去数年发生的几宗针对中央的事件，使中国政府与部分港人处于对抗的局面，这也许会促使中国政府重新估计港人的能力和诚意（当然反之亦然）。

16.《基本法草案》第十七条中有关中国的紧急权力内容如下：全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定的有关国防、外交的法律以及其他有关体现国家统一和领土完整并且按本法规定不属于香港特别行政

区高度自治范围的法律，凡需在香港特别行政区实施的，由国务院指令香港特别行政区政府在当地公布或立法实施。除紧急情况外，国务院在发布上述指令前，均事先征询香港特别行政区基本法委员会和香港特别行政区政府的意见。香港特别行政区政府如未能遵照国务院的指令行事，国务院可发布命令将上述法律在香港特别行政区实施。

17.所有资本主义社会都有不同程度的制度性矛盾与管治困难，它们主要是源于政制需要实现一些不兼容或力所不逮的目标、社会存在着利益迥异且互相冲突的群体、制度之间在结构上的权力及职能分立，以及制度结构与政治文化没有足够的配合。这些矛盾与困难，更会因为社会变迁所产生的宪制建置与社会政治现实的不协调所激化。法国的政制是典型的蕴藏着“制度上的不确定性”的政制，这是由于人们不能简单地从法兰西第五共和国的宪法中毫不含糊地知悉真正权力之所在，是以法国政治长期带有“易变”的倾向。这方面的观点可参见：Douglas E.Ashford，Policy and Politics in France(Philadelphia：Temple University Press，1982);Philip E.Converse and Roy Pierce，Political Representation in France(Cambridge，MA：Harvard University Press，1986);Ezra N.Suleiman，“Presidential Government in France,”in Richard Rose and Ezra N.Suleiman(eds.)，Presidents and Prime Ministers(Washington，DC：The AEI Press，1980).在意大利，由于行政系统的宪制权力在第二次世界大战后受到削弱，却没有建立起团结有力的立法机关，以取代其位，所以亦产生了“难以管治”的困境。参见：Giuseppe Di Palma，Surviving Without Governing：The Italian Parties in Parliament(Berkeley：University of California Press，1977);Frederic Spotts and Theodor Wieser，Italy：A Difficult Democracy(Cambridge：Cambridge University Press，1986);Samuel H.Barnes, Representation in Italy：Institutionalized Tradition and Electoral Choice(Chicago：University of Chicago Press，1977).在美国，权力分立的政制也逐渐导致软弱和不稳定的政治领导，美国总统缺乏足够的手段，但仍被迫从事那些试图满足美国人们急剧上升的期望、徒劳无功的工作。参见：James M.Burns，The Power to Lead：The Crisis of the American Presidency(New York：Simon and Schuster，1984);Anthony King，“The American Polity in the Late 1970s：Building Coalitions in the Sand,”in Anthony King(ed.)，The New American Political System(Washington，DC：The AEI Press，1978)，pp.371-396;Richard E.Neustadt，Presidential Power：The Politics of Leadership from FDR to Carter(New York：John Wiley and Sons，1980);Richard Rose，“Government Against Sub-governments：A European Perspective on Washington,”in Richard Rose and Ezra N.Suleiman(eds.)，Presidents and Prime Ministers(Washington，DC：The AEI Press，1980)，pp.284-347;Theodore J.Lowi，The Personal

President(Ithaca：Cornell University Press，1985).在日本，由美国占领军强加于日本的战后宪法，原来的目的是在日本移植一套混合了英美特点的政制，然而这套输入的政制与日本的政治社会环境互为作用的结果便涌现出各种不确定性，要运用非宪制的手段才可以局部克服。参见：Nathaniel B.Thayer，How the Conservatives Rule Japan(Princeton：Princeton University Press，1969);T.J.Pempel，“The Unbundling of ‘Japan，Inc.’：The Changing Dynamics of Japanese Policy Formation,”Journal of Japanese Studies，Vol.13，No.2(1987)，pp.271-306;John O.Haley，“Governance by Negotiation：A Reappraisal of Bureaucratic Power in Japan,”Journal of Japanese Studies，Vol.13，No.2(1987)，pp.343-357.就算曾经历长期稳定的英国政制，在第二次世界大战后，亦随着主要政党出现两极分化而产生矛盾。参见：S.E.Finer，The Changing British Party System，1945-1979(Washington，DC：The AEI Press，1980).

18.可参考下列一些事例。法国：Ezra N.Suleiman(ed.)，Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics(New York：Holmes and Meier，1986);印度：Stanley A.Kochanek，Business and Politics in India(Berkeley：University of California Press，1974);巴基斯坦：Stanley A.Kochanek，Interest Groups and Development：Business and Politics in Pakistan(Delhi：Oxford University Press，1983);英国：Paul M.Sacks，“State Structure and the Asymmetrical Society：An Approach to Public Policy in Britain,”Comparative Politics，Vol.12，No.3(1980)，pp.349-376;Michael Useem，The Inner Circle：Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the U.S.and U.K.(New York：Oxford University Press，1984);美国：Useem，The Inner Circle;Thomas B.Edsall，The New Politics of Inequality(New York：W.W.Norton and Co.，1984);Alfred D.Chandler，Jr.，“Government Versus Business：An American Phenomenon,”in John T.Dunlop(ed.)，Business and Public Policy(Cambridge，MA：Harvard University Press，1980);David Vogel，“The Power of Business in America：A Re-appraisal,”British Journal of Political Science，Vol.13，No.1(1983)，pp.19-43;韩国：Norman Jacobs，The Korean Road to Modernization and Development(Urbana：University of Illinois Press，1985);赞比亚：Carolyn Baylies and Morris Szeftel，“The Rise to Political Prominence of the Zambian Business Class,”in Cherry Gertzel et al.(eds.)，The Dynamics of the One-party State in Zambia(Manchester：Manchester University Press，1984)，pp.58-78;巴西：Fernando H.Cardoso，“Entrepreneurs and the Transition Process：The Brazilian Case,”in Guillermo O'Donnell et al.(eds.)，Transitions from

Authoritarian Rule：Prospects for Democracy(Baltimore：Johns Hopkins University Press，1986)，pp.137-153;墨西哥：Dale Story，Industry，the State，and Public Policy in Mexico(Austin：University of Texas Press，1986).

19.Peter L.Berger，The Capitalist Revolution(New York：Basic Books，1986)，p.79.

20.Eric A.Nordlinger，On the Autonomy of the Democratic State(Cambridge，MA.：Harvard University Press，1981)，pp.176-177.

21.比较研究可参考：John Zysman，Governments，Markets，and Growth：Financial Systems and the Politics of Industrial Change(Ithaca：Cornell University Press，1983).日本和韩国个案研究方面可参考：Chalmers Johnson，MITI and the Japanese Miracle：The Growth of Industrial Policy，1925-1975(Stanford：Stanford University Press，1982);Leroy P.Jones and Il Sakong，Government，Business，and Entrepreneurship in Economic Development：The Korean Case(Cambridge，MA：Harvard University Press，1980).

22.有些社会的群众（包括工人），是全部或大部分由官方机构，或者由官方支援或承认的机构所组织起来的。香港的情况可与以下这些社会比较。新加坡：Frederic C.Deyo，Dependent Development and Industrial Order：An Asian Case Study(New York：Praeger Publishers，1981);巴西：Kenneth S.Mericle，“Corporatist Control of the Working Class：Authoritarian Brazil Since 1964,”in James M.Malloy(ed.)，Authoritarianism and Corporatism in Latin America(Pittsburgh：University of Pittsburgh Press，1977)，pp.303-338;墨西哥：Ruth B.Collier，“Popular Sector Incorporation and Political Surpremacy：Regime Evolution in Brazil and Mexico,”in Sylvia A.Hewlett and Richard S.Weinert(eds.)，Brazil and Mexico(Philadelphia：Institute for the Study of Human Issues，1982)，pp.57-107;Kenneth P.Erickson and Kevin J.Middlebrook，“The State and Organized Labor in Brazil and Mexico,”in Hewlett and Weinert(eds.)，Brazil and Mexico，pp.213-263;Susan Eckstein，The Poverty of Revolution：The State and the Urban Poor in Mexico(Princeton：Princeton University Press，1977).

23.在某些国家，如墨西哥，统治精英也可以利用象征性和意识形态性呼吁来阻止群众动员。

24.其他地方的事例，可参见新加坡：Peter S.J.Chen(ed.)，Singapore：Development Policies and Trends(Singapore：Oxford University Press，1983);中国台湾：Thomas B.Gold，State and Society in the Taiwan Miracle(Armonk：M.E.Sharpe，1986);拉丁美洲：William Ascher，Scheming for the Poor：The Politics of Redistribution in Latin America(Cambridge，MA：Harvard University Press，1984);非洲：Henry Bienen，“Political Parties and Political Machines in Africa,”in Henry Bienen(ed.)，Armies and Parties in Africa(New York：Africana Publishing Co.，1978)，pp.62-77;印度：Myron Weiner，Party Building in a New Nation：The Indian National Congress(Chicago：University of Chicago Press，1967);埃及：John Waterbury，The Egypt of Nasser and Sadat：The Political Economy of Two Regimes(Princeton：Princeton University Press，1983);菲律宾：Thomas C.Nowak and Kay A.Snyder，“Clientelist Politics in the Philippines：Integration or Instability?”American Political Science Review，Vol.68，No.1(1974)，pp.1147-1170.

25.Lau，Society and Politics in Hong Kong.

26.Adam Przeworski，“Some Problems in the Study of the Transition to Democracy,”in O'Donnell et al.(eds.)，Transitions from Authoritarian Rule，p.58.

27.当然还有可能是自主的政体发展出自己的“私有利益”，并利用政治权力来达到自己的目的，这一现象在军人统治和个人统治的社会尤其普遍。

28.Dietrich Rueschemeyer and Peter B.Evans，“The State and Economic Transformation：Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention,”in Peter B.Evans et al.(eds.)，Bringing the State Back In(Cambridge：Cambridge University Press，1985)，pp.63-64.

29.例如在新加坡，通过一些政府设立的机构（如市民咨询委员会及社区中心等），同时把地方领袖吸纳到这些机构中，以“试图达到把政府及政党与社会缝合起来的目的”。Chan Heng Chee，The Dynamics of One Party Dominance：The PAP at the Grass-roots(Singapore：Singapore University Press，1976)，p.163.官僚架构也可以通过其他办法减少政敌组织起来的机会，如扩散政府机构（甚至政党机构）到全国各地、收买不同社会经济阶层的人，以及采用限制及结束政治反对派发展的措施（如公共安全条例、大众传媒的控制，及工人运动的控制等）。Chan，The Dynamics of One Party Dominance，pp.202-206.在独立后出现一党专政的非洲国家的情况是，在全国及地区层面，政府与政党日益融合，有人认

为政党正在接管政府，但相反的情况，即政府接管政党，似乎更合实情。Immanuel Wallerstein，“The Decline of the Party in Single-party African States,”in Joseph LaPalombara and Myron Weiner(eds.)，Political Parties and Political Development(Princeton：Princeton University Press，1966)，p.210.

30.Michael L.Mezey，Comparative Legislatures(Durham：Duke University Press，1979);Michael L.Mezey，“The Functions of Legislatures in the Third World,”in Gerhard Loewenberg et al.(eds.)，Handbook of Legislative Research(Cambridge，MA：Harvard University Press，1985)，pp.733-772;Kim Chong Lim et al.，The Legislative Connection：The Politics of Representation in Kenya，Korea，and Turkey(Durham：Duke University Press，1984);Suleiman(ed.)，Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics.

31.关于政治派系，可参见日本的事例：Thayer，How the Conservatives Rule Japan.主从关系网络为一群因功利因素而结合在一起的人所发生的关系，网络内的核心为一个能够为其他人提供物质利益（这些利益来自公共资源或个人资源）的“主”，其他人则为其附从，对其“主”承担一定的义务（如在选举中投“主”一票）。大小不同的“主”又可以组成另一主从关系网络，当中以更富有资源的人为“主”。主从关系网络是极个人化、以个人为效忠对象，且跨阶层的政治组织形式。Steffen W.Schmidt et al.(eds.), Friends，Followers，and Factions：A Reader in Political Clientelism(Berkeley：University of California Press，1977).集团或法团主义式的安排，指在政制内最重要的政治单位为大型的（可能是全国性）功能和利益集团，它们与权力日益膨胀的官僚集团联合制定重要的公共政策。这些集团（全国性工会及工商业联合会等）可以是自发产生的，也可以是由政府成立或予以特别承认的。除这些集团外，其他社会团体可能无法存在，或纵使存在亦缺乏政治影响力。在集团主义式的安排下，民选立法机关的地位有下降趋势。Philippe C.Schmitter and Gerhard Lehmbruch, Trends toward Corporatist Intermediation(Beverly Hills：Sage Publications，1979);Gerhard Lehmbruch and Philippe C.Schmitter(eds.)，Patterns of Corporatist Policy-making(Beverly Hills：Sage Publications，1982).政治机器是用来进行竞选及投票活动的工具，即通过提供物质报酬把一群人组织起来，并依据授予物质报酬者的指示在投票时行事。因为他们依赖这些物质报酬，因而在投票时的行为便好像机器运作般有高度稳定性和可预测性。Edward C.Banfield and James Q.Wilson, City Politics(Cambridge，MA：Harvard University Press，1963);Thomas M.Guterbock，Machine Politics in Transition：Party and Community in Chicago(Chicago：University of Chicago Press，1980).有

关自由派精英和保守派精英之间的“公约”，可参见小型欧洲民主体制（如瑞典、挪威、丹麦、瑞士及奥地利）的例子。Peter Katzenstein，Small States in World Markets：Industrial Policy in Europe (Ithaca：Cornell University Press，1985).另可参考西班牙及拉丁美洲3个较稳定的民主体制（委内瑞拉、哥斯达黎加及哥伦比亚）的事例。Richard Gunther et al.(eds.)，Spain After Franco：The Making of a Competitive Party System(Berkeley：University of California Press，1986);John A.Peeler，Latin American Democracies：Colombia，Costa Rica，Venezuela(Chapel Hill：University of North Carolina Press，1985).

32.Burns，The Power to Lead;Lowi，The Personal President;Martin P.Wattenberg，The Decline of American Political Parties：1952-1980(Cambridge，MA：Harvard University Press，1984).

33.Douglas Yates，The Ungovernable City：The Politics of Urban Problems and Policy Making(Cambridge，MA：MIT Press，1978).

34.Lau and Kuan，“Hong Kong After the Sino-British Agreement,”pp.228-232.

35.Lowi，The Personal President.

36.即使有强大的社会群体存在，也不一定有助于强大政党的出现。在意大利及法国的政党内，党员一般较倾向于认同那些参与组成政党的社会团体而非政党本身，因此政党的团结性便被削弱。Barnes，Representation in Italy;Converse and Pierce，Political Representation in France.

37.强大而团结的工商组织难以在香港成立是因为工会力量薄弱，政府偏袒工商业的政策，以及工商界本身的利益分歧所致。因此，香港没有一个代表全体工商界的“高峰”组织。英国也有类似的情况，当然英国的工会力量比香港的较为庞大。“英国的工商业从来不需要保卫自己免受自由主义国家的威胁，因此它可以保持组织分散的形态。资产阶级利益分子所要求并且得到的是一个承担起保卫市场自由的国家，而非保卫市场内个别利益的国家……直至1965年，英国工业由3个互相竞争的高峰组织所代表：英国工业联合会（Federation of British Industries）、全国制造业联合会（National Union of Manufacturers），以及英国雇主联会（British Employers' Confederation）。这些机构的成员互相重叠，但任何一个都不可以为所有的工业部门发言。就算这些团体希望参与制定政府的工商政策，它们参与政策制定的能力也是有限的。”Sacks，“State Structure and the Asymmetrical Society,”pp.363-364.

38.可比较拉丁美洲的情况。“在拉丁美洲的体系里，或是经济及社会团体以私有政府（private government）的身份独立于政府之外运作，或是政府支配它们，并使它们变为受政府保护的组织。在任何一个过程中，政党都没有什么功能可言。”Robert E.Scott，“Political Parties and Policy-making in Latin America,”in LaPalombara and Weiner(eds.)，Political Parties and Political Development，p.361.

39.“公共物品”是一经产生便不能禁止任何人享用的货物或财产，就算没有参与它的生产，或没有付出任何代价的人也不例外。如果每个人都是理性的，没有人会参与“公共物品”的生产过程；他会选择让其他人去做，并于其后坐享其成。在这种情况下，如果不能解决“公共物品”的吊诡，便不会生产出任何“公共物品”。Mancur Olson，The Logic of Collective Action(Cambridge，MA：Harvard University Press，1965).

40.在这一方面，墨西哥的经验很有参考价值。“墨西哥的国家组织，其实是一个由统治团体及利益组成的不稳定组织，这个组织很微妙地处于压制性权威主义（可能带有军事性质）与政治不稳定（源于大众政治化）之间的平衡点……该体系不是由制度维系，而是由精英遵守不越出政治交易范围的严格纪律维系。因此，这不算是一套制度化的结构……而是一套复杂、根深蒂固，甚至是仪式化的策略与战术，适用于体系内的政治、行政及私人交往。更重要的是，墨西哥的政制是一套做事的方法。为聚合众多的团体和利益，便需运用能不断更新政治交易的机制。这些机制的存在，便是墨西哥政治出现威权主义和商讨协议该不寻常混合的原因。”Susan K.Purcell and John F.H.Purcell，“State and Society in Mexico：Must a Stable Polity be Institutionalized?”World Politics，Vol.32，No.2(1980)，pp.194-195.

41.例如，高科技部门对香港经济发展的重要性越高，资本国际化的现象便会越明显，继而激化管治联盟内本地资金和外地资金的矛盾。

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai，Basic Law and the New Political Order of Hong Kong(Hong Kong：Centre for Hong Kong Studies，The Chinese University of Hong Kong，1988).中文版曾以“基本法与香港的新政治秩序”为题，刊于《广角镜》，第189期（1988），30-50页；现在的译本再经修订。

第12章 行政主导的政治体制[注]

尽管“行政主导”一词从未在《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（简称《基本法》）中出现，然而，无论是从《基本法》的立法原意，还是从《基本法》赋予行政长官的宪制地位和特区政府的宪制权力而言，香港的政治体制肯定是行政主导。

行政主导政体的最大特色是，行政长官比其他政治机构领导人享有较高的宪制与政治地位，而大部分制定政策的权力又集中在行政机关手中。就行政主导的程度而言，香港特区政治体制不及殖民管治时期的高。不过，与其他国家或地区的政治体制相比，香港特区政治体制的行政主导程度又非常高。

然而，宪制背后的立法原意与实际情况往往南辕北辙。宪制设想与政治现实之所以脱节，原因极复杂，迄今政治学者还未能提供全面和系统的解释。不过，一些较重要的原因，通过比较分析，依然有迹可循。一个颇为常见的原因是，政制设计存在漏洞，有不清晰之处或自相矛盾的地方。这往往又是在制定宪制过程中，各种政治力量或政治观点在某些方面相持不下或互相妥协的结果。

更为重要的原因在于，行政领导人在行使宪制权力时，都不可避免地要受所身处的现实政治环境限制。换句话说，行政领导人纵使权力极大，依然要考虑行使权力所带来的政治后果，特别是个人的政治威望及其政府的管治能力会受到的影响。至于会出现哪些政治后果，又与行政领导人所面对的政治环境息息相关。大体而言，行政领导人若能深得民望、在立法机关有稳定而可靠的多数力量支持、具备政治睿智、在社会上拥有庞大支持基础，而且能得到精英阶层的广泛支持，则他所拥有的宪制权力与在政治上的影响力便会相辅相成。在这种情况下，有效管治自然唾手可得。相反，若行政领导人在政治上处于弱势，政治环境又对他不利，则他所拥有的宪制权力便难以顺利行使。在恶劣政治环境下过度依靠宪制权力进行管治，不单事倍功半，也会引来“独断独行”或“专制滥权”之讥。如果行政领导人是通过某种选举方式产生，为保障其政治名声，他纵然宪制权力极大，也往往不敢专断独行。

宪制的构思因政治环境限制而不能落实的例子，数不胜数。[1]法国第五共和国的政治体制实际上是半总统制（semi-presidential）或半议会制（semi-parliamentary），取决于总统在立法议会中能否取得多数党派的支持，能否按本身的意愿任命总理，在社会上是否具有崇高的政治威望。美国的国家宪制，立法原意本在于建立一个立法主导政体，但随着美国国

力日益增强及社会事务日趋复杂，总统所担负的职能日增，一个强势的行政主导政体遂逐步形成。拉丁美洲大多数国家都实行总统制，但各国总统的实际政治地位与管治能力差异甚大，这主要与不同国家的历史与政治背景有关。即使在同一国家，不同时期总统的处境与表现也有显著分别。总的来说，没有适当的政治环境配合，即使宪制赋予行政领导人重大权力，行政主导政体亦不易成为事实。

香港特区的行政主导政体，沿袭自殖民管治时期以香港总督为核心的政治体制，不过特区行政长官所拥有的宪制权力，却比殖民地总督所享有的少。[2]《基本法》对行政长官的权力稍做删减，目标除彰显香港在回归中国后不再是由英国派来的总督以大权独揽方式进行管治外，也是要使行政长官在高度自治情况下受到社会一定的监督。尽管如此，行政长官依然拥有相当广泛的权力。

回归以来，香港的行政主导政体在运作上遇到许多困难，其中不少是在《基本法》起草时意想不到的。大体而言，这些困难源于政治体制内其他机构对行政机关的制衡，行政长官及其管治班子的政治威望偏低，行政长官的管治策略有明显不足之处，特区政府缺乏一个以行政长官为核心同时在社会上有广泛政治动员力量的管治联盟，亚洲金融风暴的冲击，以及施政上的种种失误以致政绩不彰。回归后，中央政府及国家领导人坚定支持行政长官董建华，这对维系行政主导政体极为重要，但鉴于港人对中央的疑虑及恐惧仍未消除，来自中央的支持只能部分纾缓董建华所面对的管治困难。

平心而论，董建华目前遭遇的管治困难，殖民政府于香港回归前夕在不少方面同样需要面对。所以，在相当程度上，香港的行政主导政体无论在回归前还是回归后之所以遇到困难，主要原因与香港自1984年以来所经历的政治体制与环境变化有关。在政治体制方面，最关键的变化是在行政机关之外出现一些权力来源不同，却对行政机关有制衡与挑战能力的机构。在政治环境方面，最重要的变化是大众政治及民粹主义的抬头。在新的政治环境下，民情与民意扮演越来越重要的角色。同时，反精英主义与反威权主义的兴起，使管治者在建立政治权威的过程中举步维艰。此外，社会上各种民间势力的崛起，也为政府在制定施政方针及推行政策时平添不少障碍。

在保持香港的制度与生活方式50年不变的前提下，《基本法》起草者刻意对香港在殖民管治下的政治体制不做太大改动，同时引入一个循序渐进的政制民主化发展方向。虽然他们也隐约意识到，从长远来看，香港的行政主导政体在性质与运作上将发生重大变化，却大致认为在回归后的10年内大权在握的行政长官不会遇到太大的管治困难。显然，他们低估了过去10多年来香港政治环境变迁对行政主导政体的冲击，也对殖民政府在回归前

夕为适应新形势与维持有效管治所推行的种种举措缺乏深刻的体会。其他地方的经验显示，行政主导政体在面对不利政治环境时，行政领导人的政治智慧、政治手腕及管治策略，对能否实施有效管治起着关键性作用。香港的情况也不例外。对行政长官而言，未来几年的政治环境势将进一步恶化，行政主导作为宪制的设想，与行政主导作为政治现实之间的差距，在行政长官没有迅速提升政治能力的情况下必将进一步扩大。

以下的探讨与分析，将集中于行政主导在设想与现实之间存在差距的现象与成因。

行政长官与行政主导政体

行政长官是香港特区行政主导政体的核心，大体上也是特区政府各级官员的权力来源[3]，因此行政长官能否建立强势领导，关系到行政主导政体能否按照原来设想落实。

为建立行政主导政体，《基本法》特意提升行政长官在特区的政治地位，尤其是相对于立法与司法机关的领导人而言。《基本法》赋予行政长官双重身份：一是行政长官具有香港特区首长的法律地位。作为特区首长，行政长官是香港特区的最高地方长官。二是行政长官具有香港特区政府首长的法律地位。作为政府首长，行政长官领导香港特区政府。[4]作为香港特区首长，行政长官的宪制地位凌驾于立法会主席及终审法院首席法官之上。行政长官不单是行政机关的首长，也是整个香港特区的领导人及其利益的捍卫者。行政长官所享有的崇高宪制地位，是行政主导政体的基石。

《基本法》还授予行政长官广泛的权力与优越的条件，以便他在极大程度上按自己的意向管治香港。首先，立法创议权与政策制定权牢牢地掌握在行政长官手上，当中尤其重要的是特区政府对财政开支的绝对控制权。为凸显行政长官在立法与制定政策两方面的主动权，《基本法》第七十二条第二款还要求立法会主席在决定议程时，必须优先列入政府提出的议案。

行政长官在立法与政策制定两方面的主动权，还体现在《基本法》对立法会的立法权所设置的种种限制上。立法会所通过的法案，必须由行政长官签署并公布实施方可成为法律。当然，行政长官对立法会通过的法案所拥有的否决权并非绝对，但在一般情况下，否决权的运用在相当程度上保障了行政长官在立法与政策制定两方面的制动权。

更为重要的是，《基本法》对立法会议员提案权设置了诸多规限。《基本法》第七十四条尤为明显。该条规定："香港特别行政区立法会议员根据本法规定并依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共开支或政治体制或政府运作者，可由立法会议员个别或联名提出。凡涉及政府政策者，在提

出前必须得到行政长官的书面同意。”“公共开支”“政治体制”“政府运作”及“政府政策”都是十分笼统的概念，对立法会议员所施加的巨大限制不言而喻。就这方面而言，特区立法会在立法主动权上比殖民管治时期的立法局犹有不及。

即使立法会议员能冲破《基本法》第七十四条限制而提出个人议案、法案和对政府法案的修正案，这些提案均必须分别经功能界别选举产生，分区直选、选举委员会选举产生的两部分出席议员各过半数通过。“分组点票”的安排实际上进一步压缩了立法机关的立法主动权。

另一个体现行政主导的措施是，行政长官的人事任命权不受立法会或司法机关左右。行政长官在提名并报请中央政府任命主要官员，或建议中央政府免除这些官员的职务时，无须征得立法会同意，司法机关亦无从置喙。此外，行政官员也不会因立法会的谴责或弹劾而下台。这样安排，是确保各级行政官员向行政长官绝对效忠。

行政长官的产生办法也为行政主导政体创造有利条件。其中最重要的是，行政长官的产生不是通过立法机关，而是经由一套独立于立法会议员选举方法之外的办法。大体而言，组成产生行政长官的选举委员会（产生第一任行政长官的组织称为推选委员会）的选民，有异于选举立法会议员的选民。所以，从理论上说，行政长官在政治上无须依赖立法会议员或他们的选民，从而也不大受他们的掣肘。另外，行政长官有固定任期，立法会也不能运用对行政长官的不信任案逼迫他下台。

行政长官的任期比立法会议员的长，也构成了行政主导政体的要素。行政长官的任期为5年，可连任一次，而立法会议员的任期则为4年，连任不受限制。“这就使行政长官的任期与立法会的任期有所不同，以免出现行政长官和立法会同时换届的情况，以保持政府运作的连续性。”[5]较长任期同时有助于保持特区政府最高领导层的稳定性，并使行政长官有较充裕的时间，从长远角度考虑问题及施展其施政抱负。毋庸置疑，较长的行政长官任期有利于行政主导政体的建立。

《基本法》起草者为什么要选择行政主导的政治体制呢？最简单的原因当然是，这种政制最符合香港在回归中国后保持其原有制度与生活方式50年不变的基本原则。把香港特区的政治权力集中在行政长官手上，而任命行政长官及特区主要官员的权力又掌握在中央政府手中，自然有利于中央政府对行政长官乃至对整个香港特区的监督，在必要时可采取行动防范特区做出损害中央利益的事。

从回归后香港特区的有效管治角度而言，行政主导政体也有其可取之处。港人经历了漫长的殖民管治，香港却从未发生重大的反殖民主义或独立运

动，再加上英国人从未想过要主动撤出香港，因而绝无诱因培植本地政治领袖，所以在英国人被迫将香港交还中国时，香港本身便缺少有群众基础及具政治威望的领袖。相反，长期的殖民统治，为香港营建了一个颇具效率并基本上廉洁的公务员体系。在这种情况下，把管治权力集中在行政长官手上，并使公务员系统在其领导下工作，较有利于维持香港的政治稳定及行政效率。

此外，内地和香港的政治文化都强调强势行政领导，认为非此不足以防范动乱与不安。而强势行政领导又往往被定义为强人领导。从制度设计而言，《基本法》的政制设计是为强人政治铺路的。“行政长官的领导活动，从管理学上来说，属于个人领导。个人领导的特点是责任明确，指挥灵敏，行动迅速，有利提高工作效率。”[6]香港在回归前的10多年中经历了大大小小的政治冲突。参与冲突的除香港内部各种原有与新兴的政治势力外，中英两国政府的摩擦及其对港人的冲击，都使香港在过渡期内成为一个政治上相当分化的社会。无论是中央政府还是大部分港人，大体上都认为强势的政治领导将有利于维持政治稳定，虽然彼此对在回归后建立一个和谐的社会并无奢望。

不过，必须注意的是，《基本法》起草者无意看到一个权力不受制约的行政长官。《基本法》也因此设立了一些制衡行政长官的制度。这套制衡制度的核心乃立法会，不过司法机关也扮演着一定的角色。

行政机关与立法会

在制衡行政长官时，立法会所倚仗的权力，主要是对行政长官所提法案和财政预算案的否决权。否决权在本质上虽然只是一种“负面”的权力，但假如立法会内有多数力量能有系统和策略性地运用这一权力向行政长官进逼，则特区政府也有可能为得到立法会对其法案与政策的支持被迫采纳一些立法会议员的政策建议或立法诉求，甚至把立法会视为管治伙伴。

面对立法会的否决权，行政长官在《基本法》的框架内当然也有一定的反击力量。不过，既然《基本法》的目标在于建立一套“相互制约、互相配合”的行政立法关系[7]，则行政长官只能被赋予有限度的反击力。在最低限度内，这些反击力不能使立法会绝大多数议员的意愿受到压制。

《基本法》第四十九条规定，行政长官对立法会所通过法案的否决权是可以被推翻的。行政长官如果认为立法会通过的法案不符合香港特区整体利益，可以在3个月内将之发回立法会重议。不过，立法会如果以不少于全体议员2/3多数再次通过原案，则行政长官必须在一个月内签署公布。诚然，根据《基本法》第五十条，“香港特别行政区行政长官如拒绝签署立法会再次通过的法案或立法会拒绝通过政府提出的财政预算案或其他重要

法案，经协商仍不能取得一致意见，行政长官可解散立法会。”行政长官解散立法会的权力，对立法会议员来说当然是一种实质的政治威胁，因为立法会选举所费不菲，重新选举无疑对议员及其所属政党都构成沉重的财政与精神压力，部分议员也可能因未能重夺议席而政途受挫。

然而，行政长官解散立法会的权力，绝非一件必然可令立法会向特区政府就范的工具。若行政长官解散立法会乃不得人心之举，则反对行政长官的议员经重选后返回立法会的机会便很大，而且在重选后的立法会内，反政府的力量可能更为壮大，使行政长官受到更大的制衡。此外，《基本法》第五十条也只授权行政长官在其一届任期内解散立法会一次。所以，若经解散后重选的立法会依然与行政长官处于对立状态，后者便完全受制于立法会大多数（2/3以上多数）的意向。在此情况下，若立法会大多数议员能善用其所拥有的否决政府法案和财政预算案权力，并借此与行政长官讨价还价，则立法会也可能取得部分政策制定权与特区的行政管理权。假如形势发展到这个地步，行政主导政体便无法不折不扣地落实了。

为体现行政机关与立法机关的“相互制衡”关系，以防行政长官滥用职权，《基本法》也授予立法会弹劾行政长官的权力。不过，弹劾程序非常繁复，即使行政长官最终被成功弹劾，立法会也不能因此罢免行政长官。原因是：行政长官的任免权掌握在中央政府手中。[8]尽管如此，立法会议员在行政长官民望不高与政绩差劣的情况下，仍可通过启动或威胁启动弹劾程序来向行政长官施加政治压力，迫使特区政府向立法会让步。

总的来说，虽然《基本法》赋予行政长官广泛的管治权力，但若他在立法会内缺乏一个稳定和可靠的多数力量支持，行政主导亦只会流于空谈。《基本法》没有授予立法会行政决策权与立法主动权，因此立法会议员即使运用对政府提案的否决权，也未必可以迫使行政长官与立法会分享管治权力。但若立法会与行政长官相持不下，一方面，政府的重要提案不能在立法会顺利通过；另一方面，立法会又未能借反对政府而获得对政府政策的影响力，则整个特区的管治效率及政府的领导能力便会大为削弱，从而损害香港的繁荣稳定。毋庸置疑，只有在行政长官能有效驾驭立法会、在社会上有广泛支持基础和民望崇高的情况下，行政主导政体才有实现的可能。

行政机关与司法机关

在行政主导政体的设想中，司法机关并未被赋予明显的行政管理和制衡行政机关的职能。基于司法独立与法治对香港繁荣稳定的重要性，《基本法》第八十一条第二款规定：“原在香港实行的司法体制，除因设立香港特别行政区终审法院而产生变化外，予以保留。”

在殖民管治时期，香港的司法机关在确保行政机关遵守法律方面的确扮演着重要角色。然而，由于殖民政府拥有庞大的立法权力，英国也有权直接为香港立法（当然这方面的权力基于现实政治考虑很少行使），司法机关对行政机关的制衡作用不包括司法机关可对公共政策有重要的影响力，也不表示司法机关对政制运作有明显的左右作用。再加上一般而言司法机关比较倾向于尊重殖民政府的施政自主权，所以在整个香港殖民史中，行政机关的管治权威和能力没有受到司法机关的挑战。

然而在香港回归中国之后，香港的法制出现了一些重大变化，使司法机关在政治上的地位与能力大为提高。最显而易见的变化是，香港有一本成文的“小宪法”。[9]《基本法》第十一条第二款规定：“香港特别行政区立法机关制定的任何法律，均不得同本法相抵触。”更重要的是，《基本法》第一百五十八条第一款虽然清楚表明“本法的解释权属于全国人民代表大会常务委员会”，但该条第二款仍授权香港特区的法院“在审理案件时对本法关于香港特别行政区自治范围内的条款进行解释”。在一般情况下，由于全国人大常委会不会对特区自治范围内的条款进行解释，所以香港法院对《基本法》的解释、对该法在香港的实施，以及对中央政府对香港政策的落实有着莫大的关系。

另一项重大的变化是，香港在回归后设立了终审法院。在殖民时期，香港并不享有终审权，终审权属于英国的枢密院。回归后，在“一国两制”政策下，“国家授予香港特别行政区高度自治权，其中包括司法方面的终审权。这就是，在香港各级法院所审判的案件，其最终审级就在香港，不必上诉到北京的最高人民法院。”[10]由于终审权在香港，终审法院的判决无人可以推翻。即使终审法院在审理案件时对《基本法》有关条文做出错误的解释，而事后全国人大常委会又对那些条文做出“正确”的权威性解释，终审法院就该案件所做判决也不受影响。为使香港特区能有较大灵活性以适应环境的变迁，《基本法》对特区的政治体制和公共政策，只做原则性或粗略的规定。在此情况下，香港司法机关所拥有的对《基本法》解释权与终审权，便使它在政制运作上、政策制定上及政治权力的分配上可扮演举足轻重的角色。如果司法机关倾向于尊重行政机关在立法和政策制定上的自主权，则“行政主导”原则便较有可能实现。反过来说，若司法机关意图担当一个积极制衡行政机关和参与政策制定的角色，则行政长官的宪制权力不可避免地会被削弱。

在其他有成文宪法的国家或地区，司法机关运用其解释宪法的权力而介入政策制定与行政管理的事例甚多。比较突出的是美国的最高法院在第二次世界大战后的举动。通过对人权内涵的扩张演绎、对行政立法关系的重新定义、对宪法解释规则的修订，以及容许更多民间人士与团体运用司法程序以实现“公众利益”，美国的司法机关变得越来越政治化，并成为一个重

要的公共政策制定者。[11]

与美国的最高法院相比，香港的终审法院在影响特区政制运作和政策制定方面，可以说拥有更大的力量。美国的最高法院在第二次世界大战前在政治上并不活跃，再加上美国宪法在此之前已运作相当长时间，政制运作已形成一套模式，这套模式在相当程度上也限制了最高法院对政制运作的影响力。美国宪法也没有详细列明公共政策的原则与内容，因此美国政府或国会在制定公共政策时有较大的自主权，制定的政策或做出的决定不会随便受到法律的挑战。再者，美国制宪者的立法原意，既然可从与制宪有关的文件及制宪者本身的著作和言论中得知，司法机关也就不能过分按自身意向诠释宪法。

香港的情况很不一样。自从1984年殖民政府开始引入代议政制以后，香港的政治体制便不断变迁。中英两国在政制问题上的争议，除了使政制发展处于不稳定状态外，更导致回归时政制不衔接的情况。尤为复杂的是，香港内部长期以来没有在政制问题上形成共识，社会上始终有一些势力认为政制过于保守，发展步伐又过于缓慢，因此不断提出改革要求。此外，《基本法》所规定的政体只有几年的运作经验，即使在正常情况下要建立制度运作的范式也不可能。所以，在政制运作争议不休的环境下，司法机关自然可以通过诠释《基本法》获得较大的影响政制运作的空间。

《基本法》的主要内容来自1984年12月19日中英两国所签署的有关香港问题的《中英联合声明》。为了维系港人与国际投资者对香港的信心，《中英联合声明》与《基本法》颇详尽地把香港在20世纪80年代中期的社会、经济和文化政策以法律条文的形式确定下来。所以，与其他地方的宪制性文件的最大不同之处是，《基本法》罗列了大量公共政策的原则与内容。这些东西无疑会引发诉讼，而相关诉讼自然又会给予司法机关介入公共政策的争论，并从中取得影响公共政策的机会。

《基本法》的起草过程，是在中英两国互不信任，以及中央政府与港人之间相互猜疑的环境下进行的。尽管《基本法》起草者曾就《基本法》有关条文向各界人士咨询，但不容否认的是，《基本法》起草委员会的工作与活动颇为隐蔽。中央政府决策方式的不开放，自然也体现在起草委员会的运作方式上。结果是：除《基本法》的文本外，中央政府迄今没有颁布具有权威和可显示立法原意的文件，因此一般人不能了解《基本法》每一条文的复杂含义和立法意图。虽然起草委员会有部分法律专家撰写专著讲述《基本法》的内容和立法背景，但这些著述不具有法律上的权威地位。在此情况下，香港的司法机关便具有广阔空间，按其意向对《基本法》做出解释。

《基本法》的起草者乃至中央政府，对于特区司法机关可能借对《基本

法》的解释强化其在公共事务上的领导地位，可能有一定洞察，因此没有把对该法中关于香港特区自治范围内条款的解释权完全授予特区的司法机关。由于《基本法》的最终解释权在全国人大常委会，法理上它可以主动或被动地在特区案件诉讼期间或诉讼期外对那些与高度自治有关的条文进行解释，以起到约束特区司法机关的效果。不过，考虑到港人和国际社会对“一国两制、高度自治”和对内地法治的信心尚未确立，任何全国人大常委会解释《基本法》的行为都会导致中央政府被指控试图干预特区事务，削弱特区高度自治。所以，除非万不得已，全国人大常委会不会对《基本法》进行解释。可以预见，在绝大部分情况下，特区司法机关对《基本法》的解释，无论在社会上受到多大质疑，在实际上都会是“最后”的解释。这便给予特区司法机关颇大的政治和政策影响力。

行政长官、行政会议与管治联盟

从以上的分析我们可得到如下结论：尽管《基本法》起草者意图通过授予行政长官高度的政治地位和决策权力来建构一个行政主导政体，但《基本法》同时给予其他机构独立的宪制权力。立法会与司法机关相对于行政机关而言，虽然主要扮演制衡与监督的角色，但这两个机构所拥有的权力在某些情况下又可以在决策和管治上扮演更积极的角色。虽然在任何情况下，我们难以设想会出现所谓“立法主导”或“司法主导”的情况，但行政主导肯定不会因为《基本法》的缘故而必然成为事实。

要使行政主导政体成为事实，行政长官和他所领导的特区政府必须同时具备宪制以外的政治权力与威望。他和他的政府需要得到一个强而有力管治联盟的可靠与稳定支持。[12]组成这个管治联盟的，应是社会上有影响力的政治、社会和经济领袖，及他们所领导或代表的势力与团体。管治联盟内部需要有一定的组织性与稳定性。特区政府的各种政策必须获得管治联盟的认同，以反映联盟成员的利益。联盟内不同力量与利益必须经常进行协调，以求各方面的诉求长远而言都获得照顾。行政长官及其领导班子的核心成员，在构建与维系管治联盟的过程中，必须担当关键的角色。

这个管治联盟必须有相当的群众基础。联盟中部分成员与团体需与一般民众有组织上的联系，并且能借此对民众进行政治动员。联盟中部分成员与团体也需对大众传媒有一定的影响力，能通过后者进行民意领导与舆论发动。

要建立一个支持行政长官与特区政府并具备广泛社会基础的管治联盟，实非易事。它要求行政长官有远大的政治视野、广阔的政治胸襟、高度的政治智慧、敏锐的政治触觉、高超的政治技巧，以及强韧的包容和妥协能力。建设管治联盟，不是为个别行政长官服务的权宜之计，而是关乎行政

主导政体的安危和香港在《基本法》下长治久安的重大部署。就长远而言，在缺乏强大管治联盟的支持下，不单特区政府难以有效管治香港，整个政治体制的认受性与合理性也会受到质疑。

只有在管治联盟的襄助下，特区政府才可享有较高的政治威望与管治能力。一个受人民爱戴的行政长官，即使未必能得到立法会议员的信任与支持，后者肯定不会轻易反对或批评行政长官和特区政府，因为这样做容易引起公众不满从而付出不必要的政治代价。一个有社会基础的管治联盟，也很有可能在立法会选举中赢取部分或大部分议席，从而纾缓立法会与行政机关之间可能发生的各种矛盾与冲突。管治联盟也可以为特区政府的重大政策寻求民意、舆论和各方势力的支持，从而强化行政长官的领导能力与政府的管治效能。由于管治联盟有能力影响社会人士对《基本法》做出有利特区政府的理解，而这种理解又会反过来左右司法机关对《基本法》的解释，司法机关自然不能随便通过解释《基本法》来削弱行政机关的主导性。否则，司法机关在港人心目中的威信也会受到影响，而人们亦会较倾向于支持全国人大常委会出面“纠正”司法机关解释《基本法》的偏差。凡此种种，都不是一个历史尚短而威望未立的终审法院及其领导的司法机关所希望看到的。

如前所述，行政主导与管治联盟是相辅相成的事物。在缺乏强而有力的管治联盟的帮助下，行政主导容易演化为行政专权。专权的意思是行政机关在社会不认可甚至反对的情况下，强行行使《基本法》赋予行政长官和特区政府的宪制权力，以期达到特区政府的施政目标。显而易见，这种做法只会进一步腐蚀行政主导政体的政治根基，削弱政府的管治能力。在香港这样高度现代化和复杂的社会中，大部分公共政策的有效执行都需要社会各方的支持和配合。相反，若公共政策遇到社会的抗拒或抵制，则无论行政长官有多大的宪制权力，他也难以在施政上有所作为。

有必要指出的是，行政主导与管治联盟也有相互矛盾之处。从狭义来讲，行政主导表示行政机关可以完全或基本上按其施政方针管治香港，而无须对其他政治机构或势力做出重大妥协。管治联盟的建设，在香港利益多元化的环境下，却要求行政机关积极协调与糅合自身与各方面（包括反对力量）的利益，以求组成一个具广泛社会支持基础的政治势力。换句话说，行政长官不能专断独行，自以为是或刚愎自用。他必须主动与各方面联系与协商，并在过程中不断调整其管治策略和政策内涵，以求凝聚一股跨阶层和跨界别的政治力量，作为其政府执政的坚实基础。

在构建管治联盟时，行政会议的角色至关重要。香港特区的行政会议源于殖民管治时期的行政局。之所以要设置它，除认为该制度有其可取之处外，更重要的是要体现“50年不变”原则下香港政治体制的延续性。

殖民政府在20世纪80年代中期开始引入代议政制（主要在立法机关逐步加入由选举产生的议员）之前，行政局的角色颇为清晰。之所以要用“颇为”一词，是因为不同殖民地总督由于政治需要与政治个性不同，他们赋予行政局的角色与职能也有一定的差异。不过总的来说，行政局作为由总督委任并且权力完全源于总督的机构，有以下几个明显的功能：一是总督借招揽一些殖民地人民中的精英分子进入政府决策高层，可起到笼络华人社会精英与强化殖民管治政治认受性的效用。二是殖民管治的本质是异族统治。异族统治者对华人社会的民情民意并不熟悉，故此被延揽的华人精英可作为殖民政府的耳目，使政府的施政不致过分拂逆民意而激发反政府行动。三是在立法局议员全部由总督委任的情况下，那些同时在立法局担任资深议员的行政局议员，自然又担负起领导整个立法机构的角色。我们甚至可以说，晋身行政局，是大部分立法局委任议员梦寐以求的事。再加上总督兼任立法局主席和决定立法局的讨论议程，整个立法局便牢牢地控制在殖民政府手中。在此情况下，立法局只能扮演有限的监察政府角色，行政与立法对抗的例子，可谓绝无仅有。四是行政局成员基本上只是总督的私人顾问。当然他们对总督的影响力因人而异，而总督在考虑行政局成员的人选时，也会衡量他们的社会背景，以求行政局内的声音不致过于单一。很明显，行政局成员以个人身份接受总督的委任，将以总督为唯一的政治效忠对象。在这种情况下，行政局逐步演化为一个紧密团结的领导核心，而“集体负责制”和“保密制”两大原则也自然衍生。再者，行政局成员既以个人身份受聘，也没有责任扮演殖民政府与社会各方势力桥梁的角色。殖民政府既无意图亦无需要与被管治者中的部分人士与团体组成管治上的联盟关系。

不过，随着代议政制的引进，行政局的身份与角色也越来越模糊。选举产生的立法局议员，其权力与地位不再源于总督，因此也不再受到行政局议员的节制，而行政局与立法局的领导与被领导关系也迅速崩溃。总督不再兼任立法局主席，标志行政机关与立法机关的正式分家。在最后一任总督彭定康的主政下，行政局成员基本上只扮演总督私人顾问的角色，而小部分成员在总督的授意下肩负政府政策解释者的职能。由于中英两国在回归前几年剧烈争斗，彭定康在寻觅行政局人选时倍感困难，从而削弱了行政局在社会上的威望。

彭定康任内的另一发展是，立法局议员不再被委任为行政局议员。一方面，彭定康无意委任与中方友好或有机会发展友好关系的立法局议员进入行政局；另一方面，彭定康也因怯于中方反对，不愿意委任与中方关系欠佳的立法局议员。此外，殖民政府在其最后几年的管治岁月中，也无意让不能对其绝对效忠的人士进入统治核心，虽然行政局可以通过引入民选议员来强化政治权威。

所以，行政局在殖民管治的最后岁月里，地位与角色都急剧下降。然而，在1990年所颁布《基本法》的行政会议，却仍在相当程度上试图保存行政局在代议政制引入前的模式。这肯定不合时宜，同时使回归后的行政会议角色模糊、定位困难。

回归后的行政会议虽与回归前的行政局有某些差异[13]，但《基本法》起草者实际上是把两者的职能等同起来。根据《基本法》第五十四条：“行政会议是协助行政长官决策的机构。”第五十五条规定：“行政会议的成员由行政长官从行政机关的主要官员、立法会议员和社会人士中委任。”至于行政会议的职能，第五十六条有如下界定：“行政长官在做出重要决策、向立法会提交法案、制定附属法规和解散立法会前，须征询行政会议的意见，但人事任免、纪律制裁和紧急情况下采取的措施除外。”尽管《基本法》没有明文规定行政会议成员必须遵守“保密制”和“集体负责制”等原则，但从整个《基本法》的起草思路来看，这些原则应属应有之意。

所以，无论人选与职能，回归后的行政会议大体上是回归前行政局的翻版。行政会议必须包括立法会议员，更反映了《基本法》起草者希望它能和行政局一样，担负起行政机关和立法机关的桥梁角色。在《基本法》的设想中，“行政会议不是决策机构，而是行政长官的咨询机构，帮助行政长官进行决策。”此外，“行政会议还可起到一定的监督作用，对行政长官进行适当的监督。”[14]

不过，随着行政与立法的分家，立法机关不再受行政机关的领导和约束，行政会议难以再积极扮演协调行政机关与立法会的角色。事实上，就行政局而言，这个角色在殖民管治最后几年已荡然无存。行政长官也无须如殖民统治者般需从被殖民者中挑选人才进入领导核心，以增强异族统治的认受性。当然，行政会议中的“社会人士”依然可以以行政长官的个人顾问身份出现，但若他们被赋予任何决策权力，将不可避免地引发与主要决策官员的“地盘争夺”战，并损害整个特区政府上层的团结。即使作为行政长官的个人顾问，若“社会人士”本身仍有私人业务或工作，由于能够听闻政府的决策内容、获取政府的机密资料，或者能够影响政府的政策路向，这仍不可避免地会招致“公私不分”或“假公济私”之讥，直接挫伤特区政府的威信。随着港人对从政者的道德操守要求与日俱增，以“兼职”身份出任行政会议者所受的政治压力与公众质疑，必然有增无减。

再就行政会议内的立法会议员而言，在行政与立法分家的情况下，他们如何既向行政长官效忠，又向自己的选民尽责，确实相当困难。若政府政绩彪炳，行政会议内的立法会议员也难以此邀功。相反，若政府表现不孚众望，则他们及其所属政党恐怕也难辞其咎。不过，若行政机关实质上是与立法会内部分政党分享管治权力，行政会议内的立法会议员，则是以相关政党的代表身份进入领导核心，而政府的施政方针与任何政策事先都必须

取得政党的同意，那又另作别论。在此情况下，“保密制”和“集体负责制”对有关立法会议员自然也不会构成威胁，因为他们已实质上成为行政机关的一分子。然而，如此一来，我们便很难认为这种安排反映了《基本法》起草者对行政主导政体的设想。

既然《基本法》所设想的行政会议角色在回归后不易实行，那么行政会议便有需要另外寻找一个既符合其在《基本法》中具有较高政治地位又切合行政主导政体需要的角色。庆幸的是，虽然《基本法》起草者对行政会议的期望颇为清晰，但没有对它的职能做出严密与仔细的规定，因此行政长官要为行政会议的职能与角色重新定位，也并非全无可能，只要他有明确的意向。比较麻烦的是，行政会议内必须要有立法会议员的规定。不过，若行政长官最终不得不与立法会内某些党派合作，而在某种程度上放宽“保密制”与“集体负责制”的规限，甚至完全废除这两种制度，容许行政会议内的立法会议员有较大政治活动空间，则这个麻烦也不难处理。

从行政主导政体的长远发展来看，行政会议最终不可避免地要成为行政长官领导下的管治联盟核心。行政会议成员绝大部分会是全职的政治人物，身份是行政长官的政治盟友，在政治上襄助行政长官，当然其中部分成员具有制定决策的权力。他们当中有部分成员是社会上各种势力与利益的代表，能动员社会力量来支持特区政府。他们应具有政治智慧与能力，以扩大和巩固特区政府的社会基础，以及领导民意与塑造舆论的技巧与能量。简而言之，作为管治联盟的核心，行政会议的主要角色既是团结性的（维系该联盟的凝聚性及稳定性），更重要的是开拓性的（强化行政长官及特区政府的社会支持基础和管治威望）。因此，行政会议将是一个彻头彻尾的政治组织，绝大部分成员也是彻头彻尾的政治动物。

主要官员

另外一个涉及建设管治联盟的问题，是主要官员的身份与职能。毫无疑问，主要官员既是行政会议的核心，也是管治联盟的核心。由于主要官员拥有制定及执行决策的权力，他们在行政机关的重要性大体上应比行政会议内的“社会人士”有过之而无不及。又由于行政长官的施政成败得失取决于主要官员对他的支持、信任与尊重，后者因此必须对他高度效忠，他们双方必须合作无间，坦诚相待又休戚与共。任何在他们之间出现的嫌隙、龃龉或不和，不仅会动摇政府高层的稳定性，也会严重削弱政府的管治能力以及在群众中的威望。此外，主要官员与行政会议内的“社会人士”及管治联盟内的其他核心成员，必须能和衷共济、步调一致，否则整个管治联盟必将陷于涣散状态，其政治能量亦必将大打折扣。

理论上，主要官员的任免应完全由行政长官决定，并应和行政长官共同进

退。通过灵活地任免主要官员，行政长官更可强化他对中央政府、立法会和社会人士负责的能力，笼络社会精英，强化与优化管治联盟并贯彻施政纲领。

然而，在保存原有政治体制的大前提下，《基本法》起草者对主要官员角色的理解，却不利于行政主导政体的运作与发展。按照《基本法》第四十八条第五款，行政长官有权提名并报请中央政府任命主要官员，也有权建议中央政府免除该等官员的职务，因此主要官员的任免带有政治色彩。也就是说，主要官员没有固定任期，随行政长官的喜恶或政治需要而进退，他们的职位也不享有法规上的保障（例如，在被免职时，没有投诉或上诉的渠道）。

不过，根据《基本法》起草者的设计和构思，这种政治任命的性质是有限度的。首先，行政长官对主要官员的任免只有建议权，没有任免权，任免权始终掌握在中央政府手中。因此，在建议任免主要官员时，行政长官不能不顾及中央政府的意向，所以不具备绝对的高层行政官员人事任免权。理论上，中央政府在有需要时可运用它对主要官员的任免权来掣肘行政长官。

从行政主导政体的运作需要和管治联盟的建设需要来说，主要官员应是具有高度智慧与能力的政治人物，而出任主要官员更是他们开展个人政治事业的重要环节。然而，《基本法》起草者却不是这么想，这可以从《基本法》第一百零一条将主要官员归类为"公务人员"一事中可见一斑。事实上，究竟主要官员应为政治人物还是公务人员，也确曾在基本法起草委员会政治体制专题小组详细讨论过。他们的看法是：

如果主要官员是公务人员，可以使主要官员从公务人员中培养，有利于提高主要官员的素质，行政长官的任免涉及主要官员的任免，影响主要官员的稳定和出路。如果主要官员不是公务人员，他们可以与行政长官共进退，与《中英联合声明》的精神相一致，但主要官员的质量不易保证。专题小组讨论后认为："主要官员一般应从公务员中挑选，但也可以从公务员以外的社会人士中挑选，后者担任主要官员期间，按合约享受公务员待遇，任期满后即脱离公职；主要官员工作调动和增加司局级官员编制须报中央人民政府批准。"这样，新任的行政长官可以提名新的主要官员，也可以提名一小部分或者调动一部分主要官员，既保证了主要官员的质量、稳定，又使规定与《中英联合声明》的精神相一致。[15]

基本法起草委员会的意向是把主要官员列入公务员编制。这种安排当然能起到政治上稳定公务员队伍及安定人心的作用，但也会带来一些对管治联盟建设的消极影响。首先，被任命为主要官员的人在公务员体制下得到工作上的保障。即使行政长官免去其主要官员的职位，他也必须在公务员架

构内另觅职位加以容纳，因此该人士仍得以留在行政机关，却遇到贬官的命运。如果连续几任行政长官的主要官员都做较大幅度的换班，则特区政府内便会残留大批被罢黜的主要官员，当中可能会有人心怀怨怼，这显然不利于行政机关的团结与运作。

另外，主要官员既身为公务员，也受到公务员规则中对公务员从事政治活动所施加的严格限制。主要官员不仅不可以为行政长官在社会上进行政治联系与动员的工作，也不可以参加由行政长官所领导的政治组织。简而言之，主要官员难以成为行政长官的得力政治盟友与伙伴。

还有一种情况是，主要官员既然是公务员，自然倾向于认同公务员的架构、传统及做事方式。很明显，主要官员和公务员无论在思维方式、决策模式、政治个性、与民众的关系，及政治作风等方面都存在着差异。[16]公务员一般以“政治超然者”共相标榜，鄙视政治及政客，对大众崖岸自高，又笃信理性思维。对大部分公务员而言，要蜕变成为政治精英不是易事。

最后，主要官员若同时是公务员，将倾向于以公务员作为其终生事业，因此心理上抗拒与行政长官共同进退，同时不愿承担个人政治责任。当然，他们心中也明白，随着行政长官的更替，可能丧失主要官员的职位。不过，若他们未能调整自身的政治心理状态，不再视主要官员为终生职业，期望他们矢志不渝地效忠行政长官，实在是十分困难的事。

所以，《基本法》起草者对主要官员身份与角色的理解，长远而言，不利于行政主导政体的有效运作与发展。值得庆幸的是，《基本法》的条文还未对主要官员身份和角色的演化造成不可克服的限制。除中央政府对主要官员的任命权不能剥夺之外，在《基本法》的框架内，行政长官仍可以把主要官员从公务员体系中分离出来，使他们不再具备公务员的身份及相关特点。如此一来，主要官员便可以与行政长官在政治上命运与共，同时负起政治领导人物的责任与义务。

其他不利于组建管治联盟的因素

尽管管治联盟是行政主导政体不可或缺的基础，但《基本法》所规定的政治体制，除了在行政会议和主要官员的设想上为组建管治联盟设置障碍外，政制的一些其他方面同样有负面影响。

行政长官的“双重负责性”在相当程度上限制了他组建管治联盟的能力与空间。《基本法》第四十三条第二款规定行政长官既要对中央政府负责，同时要对香港特区负责。与“香港特区”相比，“中央政府”是一个十分清晰的政治实体。在民主集中制下，它的意志是统一的。加上行政长官的任免权在中央政府，后者对前者的影响显而易见。纵使中央政府坚持不干预香港

事务，行政长官也断不可能完全不揣摩中央政府的意向而自行其是。鉴于中央政府与香港的各种政治势力有不同关系，而其中民主派团体及人士与中央政府的嫌隙又难以在短期内化解，再加上港人对中央政府的疑虑在回归后也会在相当长时间内挥之不去，行政长官在构建管治联盟时，便不可能按实际政治需要与各种政治势力合作或结盟，以免得罪中央。问题是：行政长官若不能权宜笼络一些不为中央政府所喜却被港人支持的政治势力，则他所组建管治联盟的社会基础将不可避免地流于狭隘，从而不能发挥巨大政治能量。

《基本法》所规定的行政长官产生办法，在很大程度上贬损了行政长官的政治认受性。除第一任外，行政长官是由一个主要代表各方精英分子（特别是工商界人士）所组成的800人选举委员会所产生。第一任行政长官的选举基础尤其狭隘。选举第一任行政长官的400人推选委员会，是由全国人大常委会委任、有150名成员的特区筹备委员会选出。以此观之，中央政府对第一任特区行政长官的人选有举足轻重的影响力。鉴于自20世纪80年代中期以来，港人对各类政治与社会精英的信任与尊重持续下降[17]，对民主的诉求又逐步上升[18]，一位建基于狭窄精英支持，而又被视为在重大事情上不能拂逆中央政府意旨的行政长官，在寻求民众支持时肯定会遇到困难。与立法会和司法机关相比，行政长官在政治认受性方面也明显处于劣势。

就立法会而言，尽管只有1/3的议员经由直选产生，因此不能以高度权威性与代表性的民意机构自居。但它的政治认受性基础肯定比行政长官高，至少，一般民众认为立法会是他们所拥有且最重要的政治表达和利益争取渠道。

司法机关虽然并非经由选举产生，但一个多世纪以来的殖民管治，却在港人之间形成一股崇尚法治与尊重法官的风气。港人的守法精神和对法治的执着，使司法机关成为最受港人信任的公共机构。假如行政机关与司法机关发生摩擦，在一般情况下，港人倾向于支持后者。

另一个阻碍管治联盟组建的政制因素，是《基本法》对公务员制度的维护。《基本法》刻意保留回归前那套以“用人唯贤”为原则和受法律严格监控的公务员系统，认为它是香港过去繁荣稳定的基石。第一百零三条明确规定：“公务人员应根据其本人的资格、经验和才能予以任用和提升，香港原有关于公务人员的招聘、雇用、考核、纪律、培训和管理的制度，包括负责公务人员的任用、薪金、服务条件的专门机构，除有关给予外籍人员特权待遇的规定外，予以保留。”也就是说，除极少数主要官员外，所有公务员都是“择优取录”及“政治中立”的行政人员。行政长官在这种制度安排下，不能通过大量分派行政官员职位给支持者的办法来吸纳各方人士进入他所领导的管治联盟。这种以分派公职来扩大政治支持基础的做法，

在其他行政主导的政体中非常普遍。

《基本法》在公共政策上的种种规定和限制，也妨碍了管治联盟的建立。在《基本法》的框架下，行政长官难以通过灵活的公共资源运用来笼络人心和拉拢政治盟友。《基本法》审慎理财的原则，目标在于防范出现“大政府”。《基本法》第一百零七条规定：“香港特别行政区的财政预算以量入为出为原则，力求收支平衡，避免赤字，并与本地生产总值的增长率相适应。”第一百零八条更明确要求特区“参照原在香港实行的低税政策”。在这些规定下，除非香港的经济蓬勃发展，从而令府库充盈，否则政府难以通过增加福利开支，以争取基层政治势力的支持。相反，若香港经济萎缩而府库紧缩，则在那些规定下，一般民众与政府的关系必然紧张，要营建管治联盟更无从说起。

最后，《基本法》在政治体制上的设计不利于政党的发展与壮大。首先，掌握行政决策大权的行政长官既然并非通过普选产生，建基于群众支持的政党便难有执政机会。一个没有可能夺取执政权力的政党，在政治功利主义弥漫的香港社会，并没有太大的发展空间。立法会的产生办法，至少在特区成立后的10多年内使社会上的主要利益团体和精英分子，可以通过功能界别或选举委员会选举，取得不少于一半的立法会议席。这便免除了社会上各方利益依靠政党来代表和保卫自身利益的需要。具体地说，在这种选举制度下，政党难以获得大量来自工商界的资助，其物质资源基础因此在相当程度上被削弱。这个选举制度也不可避免地导致立法会内各种力量高度分割的局面。虽然多数议员在政治问题上倾向于保守，而在一些涉及民生的议题上，政治取向不同的议员也可能有机会联手向政府提要求，但立法会内始终没有一个党派可以控制多数议席。不同党派和背景的议员之间关系也长期处于不稳定状态。

对行政机关而言，最糟糕的情况是立法会内形成一股稳定的多数派反政府势力。在《基本法》的规定下，至少在特区成立的头10年里，这种情况出现的可能性不大。最理想的情况当然是行政机关在立法会内有稳定可靠的多数议员支持，但这基本上也是不可能的事，因为立法机关选举的设计，除阻碍政党发展外，还阻碍行政机关在立法会内凝聚一股支持政府的多数力量。就算立法会内经直选产生的议员比例不断增加，在缺乏有广泛社会基础的管治联盟支持下，行政长官所面对的恐怕将是一股越来越难以驾驭的反政府或与政府对立的力量。

比较可能的情况是，立法会内既没有蓄意与政府为敌的多数力量，也没有甘心与政府为伍的多数力量。立法会是否支持政府的政策与提案，要看政府能否为那些政策与提案在立法会内凑够多数支持。同一道理，政府能否成功阻止立法会通过不利于政府的法案或动议，也取决于政府能否分化和瓦解立法会内的反对力量，或组合比反对力量更大的政府支持力量。所

以，在大部分立法会处理的争议性事项中，政府都难以依靠立法会的自动支持。政府要竭力在每一事项上营造立法会议员的多数支持，在不同事项上支持政府的多数派议员很可能并不相同。为维持行政主导局面，高层官员乃至行政长官本人都必须付出很多时间和精力去处理与立法会的关系。行政机关的施政效能无疑在一定程度上受到不利影响。

《基本法》政制的设想虽然不利于组建以行政长官为首的管治联盟，但长远而言，在缺乏该联盟的条件下，行政主导政体也难以有效运行。从政治现实角度观之，某种形式的管治联盟始终会出现，而出现的时间及其形态与强弱又在相当程度上取决于中央、行政长官及建制派的胆量、远见与能力。

其他国家或地区出现的强势行政领导人，无一不是以强大的管治联盟为后盾。墨西哥之所以有强势的总统，得益于以下5个条件：一是宪法规定总统拥有高度的法定权力；二是存在一个统一的政府，即执政党控制总统的职位和国会内的两院；三是执政党内有严密的纪律；四是总统乃执政党内被公认的领袖；五是执政党是社会上重要的利益团体领导者。[19]法兰西第五共和国的戴高乐（Charles de Gaulle）总统之所以能在国家事务上运筹帷幄，在于他所领导的政治力量能在国会中取得优势，从而可委任自己的政治盟友为总理。当然，作为法国的“二战”英雄，戴高乐本人也有足够力量缔建一个以他为核心的管治联盟。[20]

在《基本法》的框架下，特区行政长官大概只能利用手上的政策制定权和人事任命权去组建一个既不太稳定又颇为松散的管治联盟。换句话说，他所能运用的资源主要来自所领导的行政系统。当然，中央政府的无限量支持也有利于他在政治上结盟。然而，过分依赖公共资源容易招致“假公济私”的指控；而过分依靠中央政府的支持或阻吓也可能会引起行政长官过度顺从中央政府的批评。两种情况都有损行政长官的威信。明显地，一个具有高度政治智慧与技巧同时拥有优良政绩与崇高民望的行政长官，自然有巨大能力组建他的管治联盟。但无论如何，任何管治联盟的基础，都不能与主流民意相差太远。

回归以来的一些经验

以上讨论是从较理论的角度出发，目的在于说明《基本法》所设想的行政主导政体只有在适当的政治土壤中才有实现的可能，而尤其重要的是，行政长官必须在政治上高瞻远瞩，同时必须具备优秀的领导才华和政治手腕。简而言之，行政主导政体必须有以行政长官为首的管治联盟作为承托。鉴于《基本法》为管治联盟的建立构成不少制度障碍，行政长官更需具备非凡的政治能力才能克服相关障碍及缔造有利行政主导的条件。

本来，由于《基本法》制定了一个缓慢而循序渐进的民主化进程，理论上在香港特区成立初期，行政主导政体应可以按原来的设想落实。再加上中英两国在回归前无法就香港的政制发展问题合作，导致1995年经选举产生的立法局不能过渡到回归之后，中方遂决定成立临时立法会（简称“临立会”），以防止香港在回归后出现立法机关真空的情况。临立会在回归后的任期为一年，由于其议员是由产生行政长官的推选委员会选举产生，因此出现一个未被预见但对行政长官董建华十分有利的形势。既然临立会议员同样是由香港的精英阶层头面人物所选出，而反对中央政府的势力又因反对设立临立会而杯葛其选举（不过即使它们参与选举，也难以对临立会的组成有明显影响），临立会无论是在政治立场还是在政策取向上都与特区政府完全吻合。再加上大部分临立会议员都抱有扶持新政府的情操，因此在特区成立的第一年，除极少数涉及民生的事项外，临立会基本上扮演了积极支持与配合行政长官的角色。相反，临立会在制衡行政机关方面，不单力度不够，而且允许特区政府推行一些颇具争议性的措施。[21]其中比较明显的事例包括：废除回归前夕立法局通过的3条与劳工权益有关的法例，支持政府设立强制性公积金方案，以及通过政府的法律适应化条例等。

尽管行政机关和立法会在回归后首年合作无间，但特区政府未能在该年通过树立优良政绩和组建强大的管治联盟来深化新政府的社会根基，因此为后来行政主导政体的落实造成重大的困难。

自从1998年5月24日第一届立法会按照《基本法》规定的办法选举产生后，行政与立法的关系便出现了质变。行政机关与立法会内的反政府势力摩擦不断，且有愈演愈烈之势。那些倾向于支持政府的党派与独立议员，也碍于民意与舆论的压力而不敢全力支持政府。当然，由于《基本法》规定的立法会产生办法使倾向于支持政府的议员占有过半数议席，因而大体上所有政府认为事关重大的法案，在官员和行政长官大力游说后都得到通过；而由立法会议员提出，政府大力反对的法案、修正案或动议都未获通过，但每次政府的胜利（例如，对律政司司长梁爱诗的不信任动议、撤销两个市政局的决定和特区政府通过中央政府请求全国人大常委会解释《基本法》有关香港居留权的条文等），都造成行政机关与立法机关之间关系的倒退。立法会内的反政府立场日趋激烈，与行政机关乃至行政长官董建华的关系势如水火。即使那些原来支持政府的力量，也因支持政府而付出政治代价，再加上它们抱怨没有得到与政府分享行政决策的权力和获得足够的政治实质回报，它们与行政机关的关系也出现倒退。

当然，迄今行政与立法的关系虽仍处于紧张状态，但在行政机关拥有庞大决策权力之下，政府的施政仍然未受严重影响。但种种迹象显示，即使在过半数议员倾向于支持政府的情况下，立法会仍会采取行动来挑战行政长

官董建华的权威和削弱特区政府的民望。立法会在1998年11月4日历史性地否决了行政长官施政报告的致谢议案，以及在1998年7月不顾政府反对自行根据《立法会（权力及特权）条例》成立专责委员会调查新机场启用时的混乱事件，都是十分重要的例子。另外，行政与立法关系的恶化，也从行政长官董建华拒绝在每次到北京述职后向立法会做汇报，以及不打算定期出席立法会的答问大会[22]、行政长官董建华和行政会议成员甚少出席每月一次旨在为行政立法议员沟通的午餐宴会[23]、有行政会议成员认定所有立法会议员为反对党[24]等事例中可见一斑。

自第一届立法会产生以来，它在立法主动权上的界限，一直是无法和行政机关取得共识的事项。立法会内的反对力量，自然锐意扩张立法会在立法上的权力。即使是支持政府的力量，也希望见到立法会在立法过程中有较大自主权。立法会与政府之间的分歧主要集中在《基本法》第七十四条。立法会的多数意见认为：立法会议员提出的法案是否涉及公共开支或政治体制或政府运作以及能否提出，必须由立法会主席决定。然而，行政机关却认为，《基本法》虽没有规定哪些法案在立法会提出前必须得到行政长官的书面同意，但在行政主导精神下，只有在行政长官同意的情况下方可提出法案。

另外，立法会议员认为若他们对政府法案提出修正案，即使涉及公共开支或政府体制或政府运作，也无须在行政长官同意后方可提出。政府的立场则刚好相反，坚持在行政长官的批准下，有关修正案才可在立法会提出。

立法会议员的立场，清楚地反映在由他们按《基本法》第七十五条所制定的《香港特别行政区立法会议事规则》中。理论上，行政机关可以向司法机关控告立法会的议事规则违反《基本法》，但一方面它考虑到这样做对行政立法关系的影响，另一方面更重要的是它心中没有胜算，一旦败诉，行政机关将要承受巨大的政治打击。

特区政府不愿意让立法会有权自行提出个人法案或修正案的理由显而易见。一旦立法会内有超过2/3议员支持某项法案或修正案，则在《基本法》之下他们可以在一定程度上主宰公共政策。纵使行政长官有权解散立法会，但由于行政长官在其一任任期内只能行使一次这项权力，解散立法会的权力其实也只有微不足道的阻吓作用。在行政机关眼中，更严重的是，随着立法会增加直选议席的比例，其内出现一个占议席超过2/3的反对派联盟绝非不可思议的事。果真如是，则行政机关对公共政策的控制权也将荡然无存。

在不想让司法机关介入的情况下，行政机关主要是依靠3个办法来避免立法会取得立法主动权。其一是以立法会议员提出的法案或修正案涉及公共开支或政府政策为由，向立法会主席施加压力，不让提案提出。[25]其二是

当不能阻止相关法案或修正案提出时，发动立法会内支持政府的议员否决之。[26]其三是试图把一些原本由立法会议员提出的法案或修正案改由政府自己提出，以避免造成立法会议员不按政府对《基本法》第七十四条的理解，继而提出法案或修正案且获通过的尴尬局面。[27]不过，这些始终都不是长久之计。我可以预测：政府与立法会就《基本法》的争议，最终不是由司法机关对此事做出裁决，便是由全国人大常委会对该条文做出（有利行政机关的）解释。

行政机关除了和立法会关系恶化之外，它和司法机关的关系也渐呈紧张之势。究其原因，并非是司法机关刻意挑战行政机关的权威，而是司法机关对《基本法》的理解不可避免地会导致它与行政机关的摩擦。香港回归前后，行政机关与司法机关最明显的不同之处是，前者出现最高领导人及其政治盟友与社会支持基础的转变，而后者却大体保持原有的人事布局。实际结果是：行政机关和司法机关双方领导人在价值观、法律观和政治取向各个方面都出现了分歧。行政机关领导人注重内地与特区关系的和谐，在其职权范围内自认为忠实贯彻中央政府对香港的政策，侧重法律应用所产生的社会后果。司法机关领导人则强调香港相对于中央政府的高度自治、人权保障与扩张，以及普通法的法治原则。

1999年1月29日香港终审法院做出裁决，容许出生时父母尚未成为香港永久性居民的港人在内地所生子女享有香港居留权。这个裁决把司法机关与行政机关的种种分歧集中表露出来。在该裁决中败诉的特区政府最后在别无其他实际可行的办法下，终在1999年5月18日通过中央政府请求全国人大常委会就《基本法》有关香港居留权的条文做出解释。1999年6月26日人大常委会做出的解释否定了香港终审法院对《基本法》的理解，同时消除了大批港人内地所生子女在短期内涌入香港的危机。

居留权判决事件加剧了行政机关和司法机关的紧张状态。由于双方在价值观与政治取向的分歧不易在短期内消弭，社会上的反政府力量以及各种鼓吹民主改革与伸张人权的力量视司法机关为其重要同情者，因而倾向于通过诉讼手段来表达他们的政治诉求。他们相信，司法机关会对《基本法》做出有利于他们而不利于政府的解释。即使立法会将来也有可能利用司法途径来处理它与行政机关的分歧，但可以想象，行政机关与司法机关的关系有日益恶化的趋势。

在行政与立法、司法关系欠融洽的情况下，特区政府似乎越来越倾向于运用两种手段去强化行政主导权。它最本能的做法是尽量利用手上的宪制权力、为数众多的财政储备、庞大的官僚架构，以及丰富的公共资源来实施管治。政府的这个做法却容易被批评为专断独行。若此做法带来彪炳的政绩，则特区政府仍可借此提升政治威信和管治能力。可惜迄今特区政府仍未能累积优良政绩，以抗击来自社会各方的专断独行之讥。

近期，特区政府有选择地试图以发动舆论和动员民意来推行政策。最明显的事例莫过于在1998年政府大举入市购买股票以恢复金融市场的稳定、动员民意支持对低收入或无收入人士的福利援助，以及挟民意向全国人大常委会提出解释《基本法》等。[28]

依靠动员民意与舆论来推行政策及对付反对力量并非万全之策。它假设行政机关拥有良好声望及高超的政治技巧，而特区政府恰恰缺乏这些条件。它也要求特区政府可调用大量公共资源，以满足港人在精神上与物质上的诉求，特区政府也不能做到。它更需要特区政府与大众传媒和一般民众在组织上有相当联系，但特区政府也不具备这个条件。此外，民众在某些事项上对政府做出支持后，自然希望在日后获得回报，政府却不一定能够“礼尚往来”。因此，即使政府今日在民意上取得胜利，却可能埋下将来民意怨怼政府之忧。

当然，在上面引述的例子中，政府之所以成功争取到舆论与民意的支持，是因为它可以利用已存在于社会的一些恐惧与偏见（尤其是针对内地新移民、外国对港元的狙击者和依靠公共援助生活者的恐惧与偏见）来调动民意。然而，这种有利于政府的心理因素并不常见，而且政府的民意动员工作会导致社会的进一步分化与社会矛盾的深化，从长远来看，不一定有利于社会的稳定与政府的有效管治。

归根结底，要落实《基本法》行政主导政体的设想，离不开行政长官及其政治盟友以高明政治手段建立一个有广泛社会基础的管治联盟。不过，迄今为止，该管治联盟依然杳无踪影。究其原因，除了我在上文剖析的与政治体制有关的种种限制外，其他特殊因素也很多。

行政长官董建华的政治个性与背景是一个十分重要的因素。他的反政治心态和政治经验匮乏不利于建设管治联盟。在缺乏可推心置腹的政治盟友情况下，即使他意识到管治联盟的重要性，也需要相当长时间才可以成功组建该联盟。

回归以来，亚洲金融风暴及香港自身的泡沫经济破裂，严重损害了香港各方面的利益，导致精英阶层及普罗大众疏离特区政府。香港经济的萎缩又使特区政府的财政状况陷入困难，削弱了政府运用财政资源以笼络人心的能力。政府在决策方面的连连失误使其民望降至低谷，并在社会上引发令人忧虑的反政府情绪。这种种现象肯定不利于管治联盟的组建。

同样重要的是，行政长官董建华迄今尚未建立一个团结、有政治威望与能力，及政治上进取的领导核心。由于行政会议成员来自不同政治背景，这个核心组织因此不能发挥应有的政治作用；再加上他们缺乏动员社会与民意支持政府的手段，行政会议难以担当管治联盟的凝聚者角色。行政会议

成员与主要官员之间的不和所引发的负面影响，虽因行政长官董建华对后者越加倚重而减少，但政府的管治核心不能团结一致、同心同德地工作，始终是组建管治联盟的一大障碍。没有一个坚实的领导核心，要建立一个可在政治上支持行政机关的管治联盟，几乎是不可能的。

结论

《基本法》所设想的行政主导的政体，虽然未能顺利实现，但由于它赋予行政长官极大的宪制权力，又对立法会议员的提案权设置难以逾越的限制，而其所规定的立法会选举办法，在特区成立初期又使反对特区政府的力量在立法会只占少数，所以直至今日，特区政府在民望不高且没有强有力管治联盟匡扶的情形下，仍然基本上按照其意向管治香港。当然，行政长官董建华及其政府在这种情况下扩张行政权力，容易惹来对其专横跋扈的指控，不利于其树立管治权威。

展望未来，香港经济在未来几年恐怕仍会处于低迷状态，社会矛盾会日趋复杂，特区政府的财政紧张局面不会有明显纾缓，特区政府民望不会有显著改善。所以，特区政府在管治方面将遇到一定困难。

随着立法会直选议席的增加，以及社会与政府之间摩擦的增加，实现行政主导的政体将更加困难。行政长官董建华及其政府意识到香港若不进行一些制度和政策上的改革，以强化香港在各方面的竞争力、灵活性和适应性，21世纪的香港将不再是一颗璀璨的明珠。然而，要推行改革，政府一定要取得各方面的支持，包括他们愿意承受短期牺牲以换取长期利益。政府单靠行政权力不可能完成改革，必须取得社会各方对政府的信心、尊重和谅解，才能肩负带领港人克服艰难和开拓未来的重任。在改革的过程中，政府需有成熟的政治智慧和技巧去化解社会与政府的分歧，以及协调社会内部的各种矛盾。

行政主导政体能否实现、特区政府能否有效管治、制度与政策的改革能否推行，都与建设管治联盟有紧密关系。不过，我要在这儿强调一点：管治联盟的组建，并非是为建立一个专权的政府；相反，它的出现，标志着一个能与各方妥协合作，并得到社会大多数人的拥戴、有领导能力，以及进退有度政府的诞生。

章末注

1.Jorge I.Domínguez and Abraham F.Lowenthal(eds.), Constructing Democratic Governance：Latin America and the Caribbean in the 1990s(Baltimore：Johns Hopkins University Press，1996);Scott Mainwaring and Matthew S.Shugart(eds.)，Presidentialism and

Democracy in Latin America(New York：Cambridge University Press，1997);Kurt von Mettenheim(ed.), Presidential Institutions and Democratic Politics：Comparing Regional and National Contexts(Baltimore：Johns Hopkins University Press，1997);Arend Lijphart(ed.), Parliamentary Versus Presidential Government (New York：Oxford University Press，1992);Richard Rose and Ezra N.Suleiman(eds.)，Presidents and Prime Ministers (Washington，DC：The AEI Press，1980).

2.例如，行政长官不是中央人民政府的代表和当地驻军的负责人，没有无条件否决立法机关通过的法案和解散立法机关的权力，不能兼任立法机关的主席，在极端情况下可被立法机关弹劾，在法律上要对立法机关负责，在特定的情况下必须辞职。萧蔚云.一国两制与香港基本法律制度[M].北京：北京大学出版社，1990：253；王叔文.香港特别行政区基本法导论[M].北京：中共中央党校出版社，1997：213-214.

3.我特别加上“大体上”一词，是考虑到特区主要官员的任命权掌握在中央人民政府手中，而行政长官只有提名的权力。

4.萧蔚云.一国两制与香港基本法律制度[M].北京：北京大学出版社，1990：237-238；王叔文.香港特别行政区基本法导论[M].北京：中共中央党校出版社，1997：213-214.

5.王叔文.香港特别行政区基本法导论[M].北京：中共中央党校出版社，1997：221.

6.同上：226.

7.萧蔚云.一国两制与香港基本法律制度[M].北京：北京大学出版社，1990：254-256；王叔文.香港特别行政区基本法导论[M].北京：中共中央党校出版社，1997：226-228.

8.《基本法》第七十三条第九款规定：“如立法会全体议员的四分之一联合动议，指控行政长官有严重违法或渎职行为而不辞职，经立法会通过进行调查，立法会可委托终审法院首席法官负责组成独立的调查委员会，并担任主席。调查委员会负责进行调查，并向立法会提出报告。如该调查委员会认为有足够证据构成上述指控，立法会以全体议员三分之二多数通过，可提出弹劾案，报请中央人民政府决定。”

9.在中国的法律体系中，《基本法》只是众多的全国性基本法律之一，因此并不属于宪法性质的法律。在香港，在约定俗成下一般人惯称《基本

法》为香港的“小宪法”，原因是它规范了特区各方面的制度与政策。

10.王叔文.香港特别行政区基本法导论[M].北京：中共中央党校出版社，1997：297.

11.William M.Lunch，The Nationalization of American Politics(Berkeley：University of California Press，1987).

12.早在1988年《基本法》颁布之前，我已经提出“管治联盟”的主张，认为非此行政主导政体将难以实现。刘兆佳.过渡期香港政治[M].香港：广角镜出版社，1996：126-132.

13.主要的差异在于行政会议在回归后走向“本地化”。回归前，香港总督任免行政局的个别成员必须报英国皇室批准。在行政局制度下，港督如果采取与行政局建议相反的措施，必须向英国君主提出报告并列出理由。回归后，行政长官任免行政会议成员，无须经中央政府批准。即使行政长官不采纳行政会议多数成员的意见，也无须上报中央政府，只需将不采纳的理由记录在案。

14.萧蔚云.一国两制与香港基本法律制度[M].北京：北京大学出版社，1990：237，258.

15.同上：265.

16.Joel D.Aberbach et al.，Bureaucrats and Politicians in Western Democracies(Cambridge，MA：Harvard University Press，1981).

17.Lau Siu-kai，“Democratization and Decline of Trust in Public Institutions in Hong Kong,”Democratization，Vol.3，No.2(1996)，pp.158-180.

18.Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai，“The Partial Vision of Democracy in Hong Kong：A Survey of Popular Opinion,”The China Journal，Vol.34(1995)，pp.239-264.

19.Jeffrey Weldon，“The Political Sources of Presidentialism in Mexico,”in Mainwaring and Shugart(eds.)，Presidentialism and Democracy in Latin America, pp.225-258.

20.John T.S.Keeler and Marcin Schain，“Institutions，Political Poker，and Regime Transition in France,”in Mettenheim(ed.)，Presidential Institutions and Democratic Politics，pp.84-105.

21.根据特区筹备委员会的意思，临立会只是一个用以填补立法机关真空的无奈安排。为减少港人对临立会的抗拒情绪，筹备委员会规限它只能做一些与特区正常运作“必不可少”的工作，但何谓“必不可少”，临立会则倾向于接受特区政府的诠释。

22.《明报》，1998年7月23日，A10页.

23.《星岛日报》，1999年7月26日，A13页.

24.《信报》，1998年7月27日，6页.

25.例如，政府试图说服立法会主席范徐丽泰不让梁耀忠议员就《1998年假期（修订）条例》提出修订。《信报》，1998年7月30日.

26.1998年9月9日，政府主要在取得功能团体选举产生的议员的支持，并在分组点票的机制下，成功在立法会否决梁耀忠议员就《1998年假期（修订）条例草案》提出的修正案。《信报》，1998年9月10日.

27.在向立法会提交与2000年立法会选举办法有关的法案后，政府眼见李家祥议员提出的社会福利界一人一票，以及梁智鸿议员提出的把中医纳入医学界功能界别两项修订有机会通过，便一反立场，代他们提出修订。《信报》，1999年7月24日.

28.张炳良.特首高官的“行政专权”同盟[N].明报，1999-7-5.

---

1. 本文曾载于刘兆佳.香港二十一世纪蓝图［M］.香港：香港中文大学出版社，2000：1-36.此次中文简体版略有修订。

第五部分 精英与政党

第13章 精英政治与大众政治的分离注

比较而言，香港的民主进程及塑造的政治秩序都与众不同。在实施民主之前或没有民主的制度下，政治权力被精英垄断，普罗大众基本被排斥在政治之外。也就是说，本质上，所谓的政治就是精英政治。而民主的宗旨就是要把大众带入政治内，甚至最前线。虽然精英在民主制度中仍起决定性作用，但他们的政治主张在很大程度上受制于大众，有时也被大众牵着走。换言之，在民主的环境下，大众政治是主导力量，而精英政治则降到辅助地位。

20世纪80年代以前，香港受精英政治支配。但80年代之后，香港的民主化并非大众政治取代精英政治的过程，而是大众政治仅成为既有精英政治之下一个新的政治成分，尽管如此，精英政治的本质和动力也受到影响，发生重大的变化。结果是，我们看到，香港的精英政治与大众政治和平共处。不过，这两大阵营也只在最低程度上显得和平共处，实际上彼此间发生严重冲突的可能性很大。不幸的是，短期内，精英政治与大众政治之间的僵局很难打破。这两种政治的分离，将给香港的政治秩序和未来发展带来严重后果。

精英、大众与民主化

自20世纪80年代初开始，香港政治就呈现出大众民主冒起，精英与大众政治两大阵营相处时好时坏的状况，其原因主要是香港局部的民主化。[1]核心矛盾在于：尽管中英两国对香港民主改革的基本目标达成一致，但双方在民主化的步伐和方式上存在非常不同的看法。在开放民主的步骤上，港英政府和中国政府均倾向于保留精英，特别是商界和专业领域精英的政治特权，同时让大众有机会监督政治权威。中英在民主改革上的主要不同之处，就是到底各自给予精英和大众政治多少能量。

不论是港英政府推动的代议制民主，还是《基本法》描绘的政治体制，都是循序渐进地在立法会中增加普选成分，但立法会实际拥有的宪制权力非常有限，既没有也不可能产生权力推翻政府。政府官僚的权力要大得多，他们拥有强大且自主的权力、特权和资源。由直选和非直选议员组成的立法会，其主要功能是担当社会代表监督政府，同时代表广泛的社会利益阶层。中英在立法会问题上的核心分歧是，英国政府希望直选议员能占立法会的多数，使其更有权威；而中国政府并不希望立法会拥有太多权力，直选议员少数即可。在立法会直选问题上，不论是英国政府还是中国政府的方案，都不可避免地推动大众政治的兴起和发展，从而改变香港的政治文

化。[2]直选议员很可能对民众的多方参与提供平台和动力，但大众政治并不仅仅意味着直选。

回归前后的政治机制为精英政治和大众政治的共存提供了基础。精英政治势力以行政机关，以及靠政治施“恩”，向支持者分配要职为基础。由于香港回归前与回归后都不是独立政体，因此回归前的英国政府和回归后的中国政府就是香港政治势力最明显的权力来源。除此以外，立法会非直选议员包括来自功能界别和选举团的选举人士，这两个途径是精英进入立法会的特权，也是构成政治精英势力的重要基础。

大众政治的基础主要是立法会内少数的直选议员。香港的言论和结社自由，以及权威阶层的容忍，是大众政治发展的前提，也带来了高度商业化的大众传媒、许多非选举渠道的政治参与，以及以基层为基础的众多社会组织。

因此，香港的制度安排和政治气氛为两种政治势力的共存提供了基础。这种现象并非香港独有，其他民主社会也存在类似情况。但香港明显有两个特点。

第一个特点是，自20世纪80年代初两种政治势力共存的现象出现以来，双方都认为这种状况将持续很长时间，参与的人均持此观点，也这样看待两种政治势力间的关系。尽管《基本法》第六十八条写明：“最终达至全部议员由普选产生的目标”，但是2004年第三届立法会就任时，分区直选议员的比例也只达半数。我们无法预料在2008年选举时，是否会增加直选议席。无论如何，在可预见的将来，我们可以肯定，香港会维持精英政治特权。就算有一天立法会实施全面普选，政府仍会为精英提供一个他们说了算的政治舞台，以保障其自身利益。

第二个特点是，这两种政治力量的分离如此严重，以至于双方几乎没有联系，也就是说这两种力量的交集只是日益增加的冲突和争拗，长期分离不利于推动彼此的建设性交往。精英阶层看不出接近和动员大众的意义，大众反过来也认为以和平手法向精英提出诉求，不会有任何结果。

这两种政治力量的长期分离，以及双方越来越宽的鸿沟，势必构成影响香港未来政治发展的重要结构性因素。更进一步地说，这种状况也是香港管治和稳定的不利因素。

精英政治

在漫长的殖民统治时期，精英政治一直稳定有序。殖民政府垄断所有政治权力，是有志从政华人的最终权力来源。为了拉拢本地华人协助统治，殖

民政府成立了各种咨询组织，任命其支持者，并逐步发展出一套政治权力分配的委任制度。虽然在统治者与被统治者之间建立这种主从关系（patron-client relation）网络是为了巩固殖民统治，但政府在物色委任对象时也非常谨慎，特别在意这些人的社会声望。殖民政府通过对这些社会贤达的政治任命，增加其在殖民地统治的认受性。

在殖民地主从关系之下，华人精英与英国统治者之间形成联盟。由于对殖民统治的支持，华人精英也得到了政治上的认可和好处，并反过来帮助他们建立社会地位和声誉。基于他们与殖民政府的亲密程度和功用能量，这些华人也形成了权势等级，部分人还发展了自己的主从关系。殖民统治挑选受惠对象的方式使这些人的政治观具有很高的同质性，而这种同质性和地位上清晰的等级制令华人精英之间很少产生矛盾，即使发生冲突，也很容易被殖民统治者化解。涵盖在这种主从关系之下的华人精英大多受西式教育，而且多数是商界翘楚。他们忠实地支持殖民政府，也符合自己的利益。反殖民政府的精英几乎不存在，而且无效。在反共气氛和殖民统治的监视下，支持中国政府的华人精英在本地政治中几乎不起作用。

20世纪80年代开始，特别是决定香港政治命运的《中英联合声明》签署后，精英政治变得不稳定而且混乱不堪。在管治权威日渐衰落的情况下，殖民政府已无力保持其主从关系网络，令它不受影响。同时，殖民政权对华人精英的赏罚能力也在逐渐弱化，最终导致殖民主从关系网络解体。香港回归后，中国政府开始以新的政治主人的身份出现，不仅大力提升其支持者的社会地位，而且把原来港英殖民地的合作者拉到拥护中央的阵营。这两套主从关系网络的并存不可避免地引起了政治上的困惑和冲突。两个阵营精英之间争斗成风，给早期香港政治中基本和谐的精英政治画上句号。

拥护中央的阵营内主从关系的混乱也在很大程度上造成了香港整体精英政治的变动和杂乱无章。到目前为止，中国政府尚未建立稳定和制度化的激励机制，以管理主从关系网络的运作。中国政府这边面临的问题是，不仅仍在摸索主从机制的运作规则，而且要根据政局变迁和内地政治优先考虑等因素而不断变动。这个原本人数少且同质性高的阵营突然扩大，意味着在政治观点、利益和风格上的异质性都陡然增多。阵营中精英之间常常爆发冲突，而受如下因素影响，中国政府也难以成功决断或调解：一，中国政府与阵营“新晋”们在文化上的不同，不仅妨碍双方有效沟通，也不利于中国政府与那些“西化”精英建立互信关系。二，为了争取政治恩惠，这些精英之间展开极其激烈的竞争，以致中国政府也很难调和他们之间的争执。三，因为缺乏明确的规则，中国政府虽强调阵营内部的团结和谐，现实中却遇到很多难以逾越的困难。四，在香港反共的情绪下，对民意敏感的精英很难完全按照中国政府指示行事。这些因素都造成了阵营内主从关

系网络总是处于起步阶段的变动中，既没有稳定精英政治的能力，也无法提供未来发展的前景。

香港的局部民主化为非建制的精英提供了参政机会，特别是那些面向基层，又能与政府沟通的人，他们是中国政府和殖民政府都想积极争取的对象，为的是赢得大众信任。这些人的参与使精英政治更加错综复杂，增添了引起精英不和与冲突的新因素。

殖民时期和回归后的精英政治也有一些相同之处，例如，都比较遮遮掩掩、没有制度化、偏好分党派、非意识形态化、为利益所驱动（不论是象征性的利益还是实质利益）、个人主义、偏好论资排辈、彼此间充斥着不信任和个人恩怨等。与殖民时期相比，香港回归后的精英政治有以下几点不同：首先，商界特别是顶级商业富豪，享有不成比例且超强的政治影响力。事实上，自港英政府20世纪80年代初进行政治改革后，香港的商界就一直寻求并得到中国政府在政治上的庇护。这些精英不仅在政治上而且在经济上都十分保守。其次，虽然与英国政府一样，中国政府也挑选有社会地位的人作为支持者，但一般倾向于中国共产党的主从关系网络精英，而不是普遍受大众尊重的人士。因此，中国政府与这些人联手，对提高其认受性帮助不大。最后，受上述两点因素影响，拥护中央的精英势力与大众相当疏远，也就是说，精英与大众政治间的距离越来越远。

大众政治

如果说精英政治混乱、缺乏组织且四分五裂，那么大众政治的情况就更不妙。虽然如今港人对政治不似之前那般冷淡，但普罗大众参政的情况仍不多见。[3]

除政治参与度低以外，大众政治也没有像样且明确的架构。大众的政治参与大多是零星的、一时冲动的，根本谈不上组织与动员，且持续时间不长。不同的参与群体通常参加不同活动，因此也没有内在的宗旨和架构。每个参与者都有自己特殊的动机，但这些动机大多是个体的需要和利益，与公众议题和政策的关联度不大。虽然港人最近越来越注重人权和应享有的福利，但也都是从个体利益角度出发看待问题。与此相一致的是，这些政治参与的表达方式大多是省时、省力和无须做出牺牲的，例如投票、写请愿书、签名、抗议、静坐示威，或向官员和政治人物递请愿信等。

大众政治缺乏内在一致性和结构，主要是因为没有能长期动员和组织大众参与政治的目标和议题。过去10年，“民主”可以说是最引人注目的议题，但以此作为政治参与的动员力量远远不够，这也在一定程度上解释了香港民主运动的弱点。1997年回归问题带给人们强烈的恐惧和忧虑感，而这种情绪带出的问题既复杂且弥漫到社会生活的许多方面，并非简单的解说或

决议就能消除。如果简单地把这些问题归咎于对中国政府的不信任，那么也只是给大众灌输宿命论和无力感。因此，在社会上，没有占主导地位的论述能为大众政治提供一种姿态和方向。

另一个重要原因是普选本身未能转化成凝聚大众政治的机制，而与此相关的是香港也缺乏像样的政治组织和领导。普选在香港政治生活中的角色非常有限，最突出的问题是普选与筹组政府毫不相关，从而使普选作为社会动员和大众政治活动的手段失去作用。普选不仅对大众没什么吸引力，还妨碍基层领袖和大众政党的冒起，没有政治领袖和政党，大众政治就很难发展壮大。大众普遍认为政治领袖和政党无能，这种看法严重损坏他们的公信力，也令大众政治难以稳定和有序发展。[4]

在缺乏强势话语和政治领导的背景下，大众传媒就成为大众政治参与的替代品。不过，大众传媒在大众政治中起主导作用的整体效果（或后果），是更大程度地分化和瓦解政治领袖的权威。以消费和市场化为导向的香港传媒极其发达，它们有意识地把自己塑造成公众利益的非官方代言人。大众传媒，特别是新闻媒体，在某种程度上为大众政治的参与提供平台，只是在很多情况下，这种参与都是间接的。在表达大众对政治权威或个别政治人物的不满和怨怼上，大众传媒特别有效。但是，传媒之间相互讥讽式的竞争，也意味着他们不能成为大众参与的有效协调者。大众传媒在新闻报道上的简单化、符号化和针对个人的手法，以及只关注具体议题和个人的倾向，都使其不仅不能协助和促成理性交流，反而阻止社会就一般性问题进行理性讨论。与西方传媒一样[5]，香港的传媒也承担着监督和评判政治人物和政府的功能。这使得传媒对政治人物的负面新闻报道甚多，进一步加深了大众对政治人物的犬儒和冷漠态度。通过揭发丑闻、批判评论、深度调查和发表民调，传媒一方面使大众政治的议题更加支离破碎，另一方面对大众政治起到推动作用。而这种作用就是，增加大众对精英态度的粗野、庸俗和幸灾乐祸，从而加深精英与大众之间的隔阂。

再者，尽管香港有众多社会团体和组织，但是与其他现代社会相比，港人的社会参与度不高。更重要的是，虽然过去10年表现出政治化的倾向，但香港的大多数社会组织，如工会、社区组织、邻里协会、压力团体、宗教团体，都和政治关系不大，因此这些组织也无法成为政治动员稳定及有效的手段。

在缺乏政治领袖和组织的情况下，香港的大众政治杂乱无章、分化且很不稳定。而且，香港缺乏有力的团体精神或公民价值观来规范大众政治行为，常常表现出道德上的败坏和政治行为上的丑恶。换言之，大众政治经常暴露它对社会不负责任和记仇的特征。

精英与大众的脆弱联系

除非精英与大众两种政治势力之间的落差得到有效弥补，否则这两种势力的分离只会损害香港政治。不幸的是，事与愿违，未来这两种势力之间的差距不仅不会缩小，反而有长期扩大的危险。

实际上，影响这两种势力交流来往的最主要因素是，香港缺乏精英统治认受性的政治意识形态。作为殖民地，香港的华人一直被英国人统治，而后者是依靠把香港建设成现代社会的施政表现作为执政基础。因此，经过这么多年，殖民统治的认受性已大体建立。[6]但是，殖民统治者从未做出任何真正举动，为日后港人的自治做准备，这解释了为什么香港缺乏政治领袖。当英国人意识到不得不放弃香港时，已经没有能力为香港培养未来领袖了。同时，中国政府在政治人才培养上也进展不大，原因很简单，公众普遍不信任中国政府。

因此，香港的精英没有足够的文化主导权，让他们在大众面前证明其领导的合理性。精英政治势力中商界精英影响力日渐壮大的事实，让本来就怀疑这些人参政目的的大众更感觉厌烦和愤懑。社会上既没有合理的意识形态，也没有政治神话或对精英的崇拜，为精英主导政治提出理据或进行辩护，而精英自身也无法改变大众对他们的看法。恰恰相反，人们刚刚发展的民主价值观和理想，正是立足于对精英政治特权的怀疑。

除缺乏文化上的认受性之外，两种政治势力之间也缺乏组织性联系，对精英与大众之间的关系产生破坏性影响。精英有其独特和持久的维护自我利益的平台，这就使他们没必要冒险参与大众政治。从精英的角度看，通过煽动与大众搅在一起极其冒险，因为这容易引起另外一些精英的排挤。因此，在争取大众的支持上，精英之间几乎没有什么竞争。精英既没办法也不需要把大众带到精英政治势力中，使其成为自己争取权力的盟友。在其他社会，政党、主从关系网络、政治中间人或调停人都在精英与大众之间起到重要的桥梁作用。但是在香港，我们还看不到这种桥梁机制的存在。

精英在政治上并不需要大众支持，这意味着大众政治势力中缺乏像样的政治领袖。应该看到，某些精英，特别是倡导民主和社会改革的精英，的确对大众起领导作用。但这些人促成香港政治形态的整体能力受到两方面的制约，一是大多数精英的敌视，二是百姓的疏离感和犬儒心态。

实际情况是，一边是精英政治处于变动中，没有明确的领导；另一边大众也缺乏领导，因此就算精英与大众之间需要对话，两边都找不到领头人推动此事。

两种势力之间脆弱的联系还源于精英的反大众心态，而这又是对大众反精

英情绪的升级回应。精英认为掌权是出于位高任重的责任，因此当大众批评他们的行为时，他们会感到困惑和愤怒。这些在政治上看不起大众的精英，往往在人前表现出高人一等的样子。但同时，由于普遍存在的政治不安全感，精英又惧怕和忧虑大众的积极性，尤其憎恶被标签为蛊惑人心的政客，因为这些人常常用民粹手法煽动“无知”民众以期改变现状。理论上说，精英可以和大众发展关系，以赢取他们的团结，亦可以对那些以再分配为主的大众呼声稍做让步，但正是在这些问题上，精英最不愿意让步。

大众同样看不起精英。精英在回归问题上表现出的无能，遭到大众鄙视。精英竞相通过接近中国政府为自己谋取政治好处，也招致社会大众对他们的犬儒和不尊重。贫富之间日益扩大的差距也引起大众不满。昔日大众对精英的仰望，如今早已不再。近期在香港大行其道的八卦新闻，更进一步揭露了掩盖在卓越面纱之下这些精英的真实面目。

精英与大众两种政治势力之间脆弱的联系，说明它们的政治文化、权力来源、政治纲领、物质利益、象征性回报、组织结构和游戏规则的基础都不一样。这两种势力很难调和。

后果和影响

香港精英政治与大众政治的分离对香港政治造成颇多负面结果，同时令香港民主化的经验与众不同。

第一，香港政治分为精英与大众两个毫无关联的部分，构成了本地政治的主要分野，也在很大程度上界定了本地的政治图像。这种政治分野与社会上对中国政府两种截然不同的态度高度重叠，且更加强化了他们之间的分化，港人因此实际上分成两个阵营。今天，我们很容易观察到，不论是政党、政客，还是社会经济组织，要么参与精英政治阵营，要么站在大众政治阵营一边，很少有跨阵营的政治人物，因为他们既没有此意愿，也没有此能力。精英政治与大众政治的分隔和冲突，着实分化了香港社会，不仅导致冲突不断，也令香港的政治充满不信任、相互指责和缺乏容忍的气氛。

第二，精英政治与大众政治的分离，并不意味着精英不需要关注大众诉求。由于两个阵营的联系并不密切，又特别缺少能管束和综合表达大众诉求、值得信任的政治领袖和政党，因此导致大众对政府提出的诉求，都是一连串的、没有归纳综合的、个别的，也常常是不现实的。这些要求不仅加重了政府的负担，政府也因无法满足这些要求而令大众更加不满。

第三，精英与大众之间难以缩小的隔阂，引发大多数港人，特别是那些学历较高的人，对政治持负面的看法。一方面，大众越来越对政治感受到愤

懑和疏离，这些都充分表现在本地的笑话、漫画、政治讽刺、街头智慧、电台脱口秀、谣言、流言蜚语、街头剧、肢体冲突和其他直白或隐含的挑衅行为中；另一方面，我们可以从大众对民主的渴望中，感受到愤怒的情绪、明显的阶级意识，以及早期的右翼激进公民倾向。社会对精英、社会等级和建制权威越来越持批评态度。简而言之，精英与大众间日益扩大的差距威胁着香港现有的秩序。

第四，香港的政治可能会日趋两极化。精英与大众之间的隔阂日益加深，并且双方的冲突也逐步升级，这些都促使两边激进势力的冒起。贫富差距加大、社会问题累积、人权关注升级、提高公共福利的期望和相形见绌的福利政策，都加大了社会继续分化的可能。未来，双方势力在社会经济公平正义方面的冲突，一定会超越对“中国问题”的争论。随着大商人在精英政治势力中日益重要和大众政治势力领导及组织弱化，两边分化争拗和不时爆发冲突的可能性越来越大。

第五，精英政治与大众政治的分离阻碍了社会大众品德的培养，而这对社会健康和民主发展来说必不可少。这些品德包括对公共事务的积极参与、政治平等、团结、信任、容忍和积极参与公民团体。

最后，精英政治和大众政治的分离，也将使香港民主长期笼罩在阴影下。保障精英拥有独特且重要的政治势力，意味着他们将不会有热情推动香港的民主化。一些研究结果显示，大多数精英在政治改革上持保守观点。[7] 未来很有可能的是，随着民主追求和人权意识的日益高涨，精英政治将越发处于守势。很多精英仍寄望于民主浪潮的回转，或尽管大众政治不断对他们进行抨击，至少他们大部分的利益可得到保全。当他们感到真正的威胁时，很可能变得更依赖中央政府的保护，但那样也会让中央政府左右为难。

总之，精英政治与大众政治的分离，对政府的有效管治、政治的稳定和民主的发展都不利。最终，精英的利益也会受到威胁。尽管精英和大众都有责任阻止香港政治滑向危险境地，但最后还是要靠精英，在对自我利益有开明的理解之后，主动采取一些新措施。

章末注

1.Lau Siu-kai，“Hong Kong's Path of Democratization,” Swiss Asian Studies，Vol.49，No.1(1995)，pp.71-90;Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai，“The Partial Vision of Democracy in Hong Kong：A Survey of Popular Opinion,”The China Journal，Vol.34(1995)，pp.239-264.

2.Lau Siu-kai，“The Unfinished Political Reforms of the Hong Kong

Government,”in John W.Langford and K.Lorne Brownsey(eds.)，The Changing Shape of Government in the Asia-Pacific Region (Victoria：The Institute for Research on Public Policy，1988)，pp.43-82;Lau Siu-kai，Basic Law and the New Political Order of Hong Kong (Hong Kong：Centre for Hong Kong Studies，The Chinese University of Hong Kong，1988).

3.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，“The Attentive Spectators：Political Participation of the Hong Kong Chinese,”Journal of Northeast Asian Studies，Vol.14，No.1(1995)，pp.3-24.

4.Lau Siu-kai，“Public Attitudes toward Political Leadership in Hong Kong：The Formation of Political Leaders,”Asian Survey，Vol.34，No.3(1994)，pp.243-257;Lau Siu-kai，“Democratization and Decline of Trust in Public Institutions in Hong Kong,”Democratization，Vol.3，No.2(1996)，pp.158-180.

5.Thomas E.Patterson，Out of Order(New York：Vintage Books，1994);Robert M.Entman，Democracy Without Citizens：Media and the Decay of American Politics(New York：Oxford University Press，1898);Paul Brace and Barbara Hinckley，Follow the Leader：Opinion Polls and the Modern Presidents (New York：Basic Books，1992);Benjamin I.Page，Who Deliberates? Mass Media in Modern Democracy (Chicago：University of Chicago Press，1996).

6.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，“Public Attitudes toward Political Authorities and Colonial Legitimacy in Hong Kong,”Journal of Commonwealth and Comparative Politics，Vol.33，No.1(1995)，pp.79-102.

7.Joseph Y.S.Cheng and Jane C.Y.Lee，A Study of the Bureaucrat-Politician Relationships in Hong Kong's Transition (Hong Kong：Department of Public and Social Administration，City Polytechnic of Hong Kong，1994);Terry T.Lui and Terry L.Cooper，“Hong Kong Facing China：Civil Servants' Confidence in the Future,”Administration and Society，Vol.22，No.2(1990)，pp.155-169;Terry L.Cooper and Terry T.Lui，“Democracy and the Administrative State：The Case of Hong Kong,”Public Administration Review，Vol.50，No.3(1990)，pp.332-344;Kathleen Cheek-Milby，“The Changing Political Role of the Hong Kong Civil Servant,” Pacific Affairs，Vol.62，No.2(1989)，pp.220-234;Lau Siu-kai，Chinese Bureaucrats in a Modern Colony：The

Case of Hong Kong (Hong Kong：Centre for Hong Kong Studies，The Chinese University of Hong Kong，1986);Jermain T.M.Lam and Jane C.Y.Lee，The Dynamic Political Actors in Hong Kong's Transition (Hong Kong：Writers' and Publishers' Cooperative，1993)，pp.28-29;Ernest W.T.Chui，Élite-Mass Relationship in Hong Kong：A Look into the Perception of Local Level Political Representatives (Hong Kong：Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies，The Chinese University of Hong Kong，1993);Ernest W.T.Chui, The Ambivalence of Local Level Political Élites：Views of the 1994 District Board Election Candidates (Hong Kong：Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies，The Chinese University of Hong Kong，1995).

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai，“Political Order and Democratisation in Hong Kong：The Separation of Élite and Mass Politics,” in Wang Gungwu and Wong Siu-lun(eds.)，Towards a New Millennium：Building on Hong Kong's Strengths(Hong Kong：Centre of Asian Studies，The University of Hong Kong，1999)，pp.62-79.

第14章 政治精英从团结走向分裂第注

作为前英国殖民地，香港非殖民化的独特过程对“九七回归”后政治精英的形成有极重要的影响。这种少见的“没有独立的非殖民化”带来一个分裂的政治精英阶层，他们只能获得有限的大众支持。在1997年7月1日香港特别行政区成立的第一年里，政治精英阶层进一步走向分裂和不和。他们越来越支离破碎，为彼此间的激烈冲突提供丰沃土壤，也在社会中培育了越来越多的政治犬儒主义，导致政治理想幻灭以及大众对政治权威丧失信任。到庆祝特区成立一周年时，相当明显的情况是，香港已进入一种难以管治的状态。必须承认的是，这种状态在很大程度上是由1997年年末的金融危机、经济衰退，以及很多天灾人祸（突出的例子是禽流感和新机场问题）导致的。尽管如此，董建华领导下的特区政府也饱受批评，批评者纷纷指出，正是特区政府的无能、犹疑不决和盲目自大，将香港面临的困境搞得更加复杂。不过，特区政府施政无效都是精英阶层分裂和远离大众造成的，这二者在回归前的最后几年就已出现。与此同时，可以说，特区政府在政治上无能也是精英阶层进一步分裂和疏远普罗大众的主要原因。

在其他前英国殖民地独立的时候，团结起来的本地政治精英会从撤退的殖民者手中接过政府管治权，但香港的非殖民化过程走了一条与众不同的道路。为了理解香港所处的政治困境，我们有必要描述一下香港“没有独立的非殖民化”过程，及其对塑造回归前香港本地政治精英的影响。同时，为了理解特区政府目前面临的政治困境，也有必要分析一下董建华政府是如何放大这种困境的。

殖民时期团结一致的政治精英

直到20世纪80年代早期，英国治下的香港一直被一个团结一致、保持统治延续性的阶级统治。政治竞技场基本上就是殖民官僚体制，并由英国王室任命的总督领导。在其他前英国殖民地，英国通过政治中间人（经常是当地的封建领主和部落首领）实行间接统治，但在香港不同的是，英国对一群从中国内地蜂拥而至的移民实行直接统治，他们来香港的目的，是希望得到政治安定和生活富足。香港政治本质上是精英主义，因为大众参与政治决策的机会极其有限。由于大众对殖民者主导一切的认可在很大程度上是因为港人拒绝中国统治（尤其是共产党统治），因此殖民统治被普遍认为理所当然，甚至值得珍视。

在整个殖民统治时期，香港没有出现重大的反殖民和独立运动。在其他前英国殖民地，争取独立是有声望的魅力型领袖能够崛起的必要环节，相比

之下，香港从未出现受广大群众鼎力支持的反殖民政治领袖。并且，无论是国民党政府，还是新中国政府，都坚决反对将香港从中国分裂出去。为了避免与中国抵牾，英国也一直用尽手段，阻止香港出现持反对立场的自治运动领袖。由于英国从未认真考虑香港独立的问题，所以看不到有必要为香港培养本土领袖。香港也因此从来没有适用英国的“准备理论”，即英国主动为殖民地的最终独立做准备，即使殖民地人民没有这样要求[1]，这一理论也夸大了英国的真诚。尽管如此，“二战”后，殖民统治变得愈加宽厚，原因是要应对国际上越演越烈的反殖民浪潮和中国国内兴起的民族主义狂热。而为了回应20世纪60年代中期的社会动荡（这揭示了香港社会根深蒂固的政治疏离感），殖民政府亦开始采取更温和的立场对待政治异端。结果是，港人拥有较多的自由，以表达大多数都是针对政府的不满，并发起抗争。压力团体和各种各样的关注组遍地开花，与社会和民生议题相关的各种具体诉求也让政府疲于奔命，从而令管治过程更加复杂。但是，香港并未因此出现可信的政治反对派去挑战殖民政权。[2]

直到20世纪80年代早期，香港出现本土政治领袖都是英国“施舍”的结果。他们的政治影响力源于殖民者，与殖民者是依附、顺从和祈求的关系。在殖民者眼中，这些本土政治领袖的主要功能是提高殖民统治认受性、增强殖民者对被殖民者的认识，以及作为政府和被统治者之间的沟通渠道。培养本土政治领袖最具实质意义的是，政府通过精心设计的策略，将已经成功和正在冒起的华人精英（大多数是商人和保守的社区领袖）纳入殖民管治体制，作为有益的补充，虽然只是作为附庸。通过任命他们进入行政局、立法局、大量的咨询组织和辅助行政组织，并用宗主国的爵位予以犒赏，殖民政权为自己赢得了一群合作者。这种吸纳工作因为一系列因素而变得方便易行，包括：华人精英的西化，接受英国文化；华人精英把自己与殖民者的利益绑在一起；华人商界精英渴望获得政治保护和殖民当局的认可；香港缺乏传统的士大夫阶级（他们较抗拒外来政权的吸纳策略）。

精英吸纳机制变得或多或少制度化，殖民政府也足以灵活地使这套制度随着社会和政治环境的改变而变动。到20世纪80年代早期，吸纳制度已发展至这样一个阶段，即华人精英中有政治抱负人士，可借此完成政治向上流动的过程。在殖民政府控制的这套制度下，政治任命位置等级分明，各有相应的社会地位和影响力。对华人精英来说，若他们认同殖民管治体制，就有可能从事准政治职业。虽然殖民政府没能通过吸纳制度彻底消灭所有政治异端，但在维护殖民统治上，这套制度高度成功。

精英吸纳制度最重要的特征在于，它只针对个人而不是团体。精英以个人身份受到殖民政府的认可，基本上也要对任命他们的殖民政府负责。因此，吸纳制度引发了华人精英内部激烈的竞争，从而造成华人精英群体的分裂以及脱离大众。尽管华人精英陷于分裂，但从殖民政府获得政治地位

和影响力，以及等级森严的高下之分等事实，还是保证了主导香港的政治精英能够团结一致。并且，因为这个精英阶层大多脱离普罗大众，因此也不会受到大众的挑战。[3]

回归过渡期走向分裂的政治精英

20世纪80年代早期，香港政治的未来由《中英联合声明》定调后，精英吸纳制度便开始崩溃瓦解。吸纳制度的完整有效取决于殖民政府垄断政治权力。在这样的条件下，殖民政府可以确保，有志从政的华人精英只有这么一条途径接近权力。

1984年过渡期开始，标志着团结一致的政治精英阶层开始逐步瓦解。越来越多的分裂以及从中孕育出的不团结是以下一系列因素的结果：即将撤离的殖民政权权威销蚀、殖民政权政治奖励贬值、中国作为一个强有力政治参与者的介入、中英就过渡期事务不断交手、民主改革后政治竞技场扩大，以及大众通过不同途径参与政治。过渡期内这些重大的政治变革摧毁了殖民者对权力的垄断，也改变了过去单一的精英吸纳渠道，取而代之的是多样化的政治招募方式。然而，新的政治招募方式并未很好地得到确定，也远未制度化，而且这些方式以各种复杂的形式相互重叠。

最值得注意的是，当大众对旧的精英吸纳渠道弃如敝屣时，也很难发现新渠道的真正价值，因为每一种渠道都有各自的优劣势。无论如何，在过渡期，殖民政权无法掌控一个团结统一的精英阶层，相反，精英人士为了政治奖励和地位相互竞争。殖民政权精心打造的精英等级崩溃了，精英之间冲突不断，他们没有人承认精英阶层内部的等级秩序。作为新的和旧的政治奖励分配者，中国和英国（特别是后者）花了很大工夫，才艰难维持住华人精英阶层中表面和谐的等级秩序。

殖民政权的政治威望和权力的式微，导致与这个政权长期合作的政治精英蜂拥撤离，他们中的大多数投向中国（未来的主权国）怀抱，目的是寻求政治优待，部分人成为殖民政权的反对者，或直截了当地要求英国撤离。鉴于精英阶层支持力度的迅速收缩，为避免陷入难以管治的困境，殖民政权被迫采取措施支撑自己的政治认受性和权威性。另外，英国和殖民政府均认为，若能阻止中国政府干涉香港事务，香港民意会站在自己一边。为达其政治目的，殖民政府所采取的最重要措施是：在签署《中英联合声明》之前就宣布进行政制改革。虽然中国政府的反对让最后进行的改革雷声大、雨点小，但殖民政府试图建立“香港的代议制政府”（体现在阶段性地向全面普选的立法机关转变）还是极大地改变了香港的政治版图。[4]立法局部分议员通过直选产生，促进了大众的政治参与。大众参与政治的机会突然增加，一方面造就了那些致力于取悦大众的政客的崛起，他们通常

向反共人士、民主活跃分子、社会福利主义者、劳工权益倡议者，甚至普罗大众寻求支持；另一方面有助于非政治领域人士（如记者、学者和专业人士，他们较有能力利用大众传媒表达自己对公共议题的看法）获得越来越大的政治影响力，成为一个急速政治化社会里的意见领袖。

在过渡期的头几年，殖民政府希望长期的政治合作伙伴能成为英国撤离后管治香港的接班人。那时英国的盘算是，为了自身利益，在香港回归后会坚决抵制中央政府的干涉、捍卫港人的自治权利（这项权利是中国的神圣承诺）。在殖民政府尝试培养合作伙伴作为接班人上，香港的经历类似于其他前英国殖民地在非殖民化早期的阶段。[5]然而，殖民政府很快就意识到这个计划有问题，因为部分合作伙伴公然并迅速地将自己的效忠对象从英国转向中国，他们向中国政府靠拢，其中一些人敌视英国，坚决抵制英国开启的民主改革。在殖民统治的最后几年里，殖民政府决定更多地依靠大众支持，以抵抗中国政府及其在港政治力量越来越强的影响力，并支撑殖民政权的权威。末代港督彭定康加速推进民主改革，并试图和民主派建立政治联盟。由于民主派既反共又反殖，殖民政府也不可能向他们的诉求全面妥协。结果是，这个政治联盟并不稳固且争执连连。无论如何，由于殖民政府估计民主派更受港人欢迎，更能在回归后保护香港的利益，因此准备在离港前夕，把民主派培育成抵制中国政府介入的力量。过去靠边站的民主派，虽没有殖民管治合作伙伴的地位，现在却被殖民政府赋予更多机会参与制定公共政策。事实上，除涉及人权和民主改革的议题外，殖民政府和民主派一直都相互看不顺眼。无论如何，在回归前夕，殖民政府的授权极大地提高了民主派的政治影响力。在殖民统治的最后几年里，依靠大众支持成为有效管治的支柱之一，导致意见领袖不断增加，政治影响力持续提升，他们反过来积极并成功地在一个迅速变化的政治背景下，把民意打造为主要的政治力量。

纵观整个过渡期，殖民政府大多采取守势，以延缓殖民权威不可逆转的衰落。在大多数前英国殖民地，英国培育接班人的影响力已相当有限。在香港，殖民统治一直以来在塑造本地政治领袖上都较弱，再加上中国政府作为强有力的政治参与者介入香港事务，制约了殖民政府挑选接班人的多种尝试，因此剩下的唯一选择就是提升官僚系统，并将其作为回归后政府管治的主力军。鉴于长期的政治合作伙伴变得越来越不可信，以及在最后一刻与民主派结盟仅是权宜之计等现实，殖民政府挑选高级官员作为政治继任者，他们当时仍受制于殖民政权，并且是英国文化影响孕育的优秀果实。

中国政府设想回归后香港特区采取“行政主导”的体制，英国敏锐地意识到官僚系统在“行政主导”政府里的重要意义。英国政府也非常清楚中国政府手上没有能干且有声望的能够管理香港的人才，不能接管和维持英国撤离

后留下的庞大官僚系统，因此中国别无选择，只能依赖殖民地官僚系统，虽然他们对中国政府的政治忠诚备受质疑。殖民统治的最后几年见证了殖民政府不遗余力地把高级官员转变为政客的过程。为了达到这个目的，殖民政府加速高级官员的本地化，这在中英谈判之前一直被忽视，之后也进行得非常缓慢。截至英国撤离时，除港督和律政司，殖民政府中所有高级行政官员职位都由本地华人担任。[6]高级官员高调地站出来，解释和维护殖民政府政策，动员和组织对殖民政府的政治支持，积极地反驳对殖民政府的批评，甚至挑战中央政府提出的一些举措。虽然并非所有高级官员都满意于要扮演的新政治角色，但有些人还是成为个性鲜明的政治人物。不可否认，大多数高级官员只是业余政客，因为他们被禁止加入政党和公民团体，也无权设立自己的政治议程。尽管如此，挑选高级官员作为接班人，也是英国在其殖民历史上的新手段。最终结果是，高级官员增强了政治自信，也改善了个人的政治技巧。在殖民统治时期，基本上是职业官僚统治香港，高级官员自视为理所当然的统治者以及公众利益的正当监护人[7]，他们视新崛起政客（尤其是寻求大众支持的政客）为卑劣的政治暴发户，认为后者只会试图维护狭隘的利益。殖民政府在最后几年引入的“代议制”在某种程度上改变了公务员的政治心态，但公务员高人一等、自视甚高的感觉也只是轻描淡写地被掩藏起来。[8]回归前夕，官僚系统并没有做好政治上的准备工作，以尽职责地服务新政权；相反，高级官员已高度政治化，并做好准备为保护他们个人或集体的统治权而战。

在过渡期，中国政府肩负着重要的政治角色，可依照自己的意愿，培养回归后的香港政治领袖。理论上，中国政府没有理由这样做，因为“港人治港”的承诺意味着中国政府会自动接纳港人挑选的领导人。但事实上，考虑到港人在立场上的倾向问题以及在政治较量中站在英国和民主派一边，中国政府自然希望自行挑选合意的领导人来控制未来特区政府，以保护自己的利益。为达此目的，中国政府最初曾尝试寻求英国政府的协助，要求英国政府将拥护中央人士纳入殖民管治队伍，以便他们可以获得行政管理上的必要经验，并作为本地政治人物亮相。英国人自然拒绝了这种要求。答应中国政府的要求除了会令英国政府自己培养政治领袖的努力付诸东流外，英国政府也非常担心殖民管治权威进一步受到侵蚀，以及更糟糕的是，中国政府会在殖民政府里“掺沙子”。结果是，中国政府不得不依靠自己的力量培养政治领袖。回归前的5年时间里，中国政府不遗余力地建立新组织，以促进拥护中央的领袖的崛起。从前，中央政府习惯任命忠于中国政府的香港本地人士担任全国人大代表或全国政协委员，然而这些机构的工作范围囿于内地事务。自签署《中英联合声明》后，一系列关注香港事务的政治团体如雨后春笋般涌现，帮助香港过渡，其中最著名的两个团体就是全国人大决定设立的基本法起草委员会和应被视为本地组织的基本法咨询委员会。尽管如此，这些组织并没有清晰明确的议程表，而且吸纳的人士也很少。然而，1992年以后，打造本地政治领袖的进程开始启动。

起初，中国政府利用港事顾问安排，将本地知名人士纳入拥护中央的阵营。人们普遍认为，这些人会向中央政府就香港事务提出建议，虽然本质上这种任命的荣誉性质更多一些。总体上看，中国政府前后共任命了4批港事顾问：1992年3月11日任命44位，1993年4月1日任命49位，1994年5月26日任命49位，1995年4月28日任命45位。当港督彭定康不顾中国政府强烈反对，表示加速香港民主改革后，中国政府声称在回归后势必取消他的改革方案，并“另起炉灶”将之取代。为表明中国政府会坚定不移地按照自己的意图行事，1993年7月2日，全国人大成立香港特别行政区筹备委员会预备工作委员会（简称“预委会”），为特区的筹备工作提供意见。预委会有57位委员，其中香港委员30位，内地委员27位。随后，预委会委员数量略有增加，直至1993年7月2日增加8位香港委员和5位内地委员后，共计增加到70位。1995年12月28日，香港特别行政区筹备委员会（简称“筹委会”）成立，这是全国人大设立的权力机构，中国政府吸纳的香港社会知名人士也进一步增加。作为一个具有实际决策权的机构，筹委会负责筹备特区的成立，制定成立第一届特区政府和立法会的具体规定。筹委会非常庞大，共计150位委员，其中香港委员94位，内地委员56位。1996年11月2日，筹委会作为选举团选出400人组建香港特别行政区第一届政府推选委员会（简称“推委会”），推委会负责在1996年12月11日选举第一任特区行政长官。毋庸赘言，即使考虑到这些不同的政治组织成员间互有重叠，中国政府通过各种渠道吸纳本地知名人士的总数也相当大。

中国政府努力为特区培养政治领袖时，眼光也非仅限于本地精英阶层，基层领袖也是吸纳对象。这些基层领袖教育水平偏低，更易受民族主义感召，更服从权威。整个过渡期，中国政府成功地吸引了这些人的支持，比吸引社会上层取得更大成就。在本地知名人士被任命进入重要政治组织的同时，那些声名不显的人士也未被忽视。新华通讯社香港分社在1994年3月4日任命第一批地区事务顾问（简称“区事顾问”），共计274位。随后又任命两批：1995年1月9日任命263位，1995年7月13日任命133位。与港事顾问一样，区事顾问也是一种荣誉，意味着中国政府对被任命者的政治认可。

中国政府采用吸纳政策的主要目的是建立统一战线以贯彻中国政府对香港的各项政策，并支持中国政府在过渡期与英国政府进行论战。更进一步，统一战线还可以培养回归后的本地政治领袖以及未来特区政府的坚实支持力量。然而，回过头来看，中国政府培养本地政治领袖的策略基本失败。这个策略的主要成绩（若有的话）是稍微减缓了回归前香港政治反对派对中国政府的威胁。基于这个策略，中国政府无法建立覆盖广泛政治精英的统一战线。回归前，向中国政府靠拢的举动成为想获得大众普遍支持的政治人物的“负资产”。[9]结果是，回归后由大部分（如果不是全部的话）拥护中央人士主导的特区政府将难以赢得港人信赖，维持香港的稳定和繁

荣。

坦率地说，中国政府在过渡期培养政治合作伙伴的失败并不令人惊讶。由于港人强烈地不信任中国政府以及缺乏民族主义和爱国主义情怀，中国政府在培养回归后的本地政治领袖时就处于先天不利地位。由于中国政府在过渡期把全部精力放在应对英国政府的“阴谋诡计”和凌厉攻势上，因此培养政治领袖的政策很不幸地要让步给短期关注和策略考量。基于这种局势，中国政府要接触不同的政治领袖并寻求他们的支持。中英谈判期间，中国政府向港人强烈呼吁民族主义和反殖民主义，目的是削弱港人对英国政府的支持。那时，中国政府甚至用民族主义的旗帜拉拢民主派，与英国政府及亲英精英分子对抗。当香港回归大局已定，开始为未来特区设计宪制方案时，中国政府又从保守派（包括亲英分子，他们的利益因民主改革而受到影响）和其支持势力那里集结支持力量，阻止英国政府和民主派的改革措施。北京政治风波后，中英之间的冲突和港人的反共情绪上升到新高度，中国政府别无选择，只能依靠自己和少数坚定的支持者，结果是在那场处于守势的战斗中，尽量减少损失而已。在回归前最后一年半的时间里，英国的策略撤离和随之而来的中英关系回暖，诱使中国政府放弃极端的支持力量，接纳拥护中央阵营里的温和派，更大度地欢迎亲英政治力量加入（他们之中的很多人在那时已接受香港回归中国的现实）。

中英双方都在打造各自属意的政治领袖；双方都深深卷入香港过渡期的事务，使他们声称的为回归后香港高度自治培养政治领袖的承诺落空。中英之间反复出现的对峙，导致双方在动员本地精英时展开恶性竞争，结果社会中弥漫着对香港那些还未成熟政治领袖的不信任。因此，20世纪80年代前香港缺乏本地政治领袖的问题，在过渡期仍未能解决。

回归前夕，虽然中国政府庄严承诺“高度自治”“港人治港”，但香港的统治也仅集中在少数分化的本地政治精英手中。一般来讲，这些政治精英没什么名望，也得不到大众支持。[10]在拥护中央的精英身上，情况尤为突出。在这个领袖匮乏的真空阶段，高度政治化的高级官员成为最明显、适任的特区政治领袖人选。因此也可以说，在决定谁可以于后殖民时期管治香港问题上，英国政府比中国政府取得更大成功。

回归后的精英分裂和倾轧

回归前夕，香港本地政治精英分裂是选择董建华（一位航运巨子，但政治经验有限且对政治冷漠）作为特区首任行政长官的主要原因，虽然这不是充分原因。政治精英间弥漫着不信任且相互嫉妒，大众对此非常不满。在此背景下，董建华政治上缺乏经验、没有卷入政治网络以及慈父般的和善形象，无一不给喧嚣吵闹的本地政坛带来一股清新气息。争得你死我活的

政治精英也乐于接受董建华作为妥协，因为他们谁也不能把自己支持的人推到该位置上。虽然对政治精英和普罗大众来说，董建华默默无闻，但还是接受了他的谦逊、真诚和有教养，相信他能凭借人格魅力、开放心态和社交技巧调和分化的政治精英，建立具凝聚力的管治联盟，并架起政治精英与广大民众沟通的桥梁。董建华于1996年年末当选候任行政长官后，收到相当多的祝福。[11]无论如何，随着1997年年中经济前景光明、政治忧虑减退，没人预见会出现任何严重危机，这足以削弱这位“老好人”把广大民众团结起来应对共同难题的政治能力。

然而，到特区庆祝回归一周年的时候，香港不仅陷入悲惨的经济困境，还要承担更加恶劣的精英分裂和倾轧。与大众预期截然不同的是，董建华在其就任行政长官的第一年里并没能促成精英团结一致，而精英之间的严重分裂也达到令人惊讶的程度，不仅极大降低了精英内部对董建华执政的支持，还威胁到了他管治特区的能力，因为经历了金融风暴、经济衰退、失业率飙升以及一系列不幸事件（特别是禽流感和新机场事故），新生的特区已被折磨得疲惫不堪和动荡不安。

董建华本人保守，带有父权家长作风和威权意识，并想在政治上取悦中央政府。很明显，他不会把民主派、反共分子和令中央政府不快的人士纳入管治团队。而且，他也不信任那些被大众认可、扮演民意领袖的政治精英。董建华的精英主义倾向明显体现在他任命行政会议（特区最高咨询兼决策机构，第一届行政会议成员在1997年1月24日获得任命）成员上。除3位主要官员外，行政会议成员是清一色的商人和专业人士，他们政治技巧有限且公众支持度不高。在董建华看来，行政会议主要是他最亲近的个人顾问团，并且不希望在社会里扮演高调的政治角色。结果是，行政会议不能作为一个有广泛基础的管治联盟核心，也不能成为动员大众和传媒支持新政权（新政权的权威和可信度并不稳固）的主要机制。

从另一事例也可以看出董建华的排外思路。作为中英就香港民主改革争执不下的牺牲品，18个区议会和两个市政局（市政局和区域市政局）在回归之际被解散，两者各在1994年和1995年经普选产生。为稳定起见，筹委会决定这些机构的所有原有成员，可在特区成立后过渡到临时的替代机构，即临时区议会、临时市政局和临时区域市政局。另外，行政长官也获授权可任命新成员进入这些区域组织，条件是新任命成员不超过总数的20%。筹委会此举意在利用新任命成员，淡化这些机构中民主派和民主积极分子的政治影响力。

1997年6月11日，行政长官董建华宣布任命469人为18个临时区议会的议员，其中373位为原有通过直选产生的议员，96位为新任命议员。与此同时，100人被任命为临时市政局和临时区域市政局的议员，其中80位为原有的两个市政局议员，20名是新任命议员。

董建华在建立管治联盟中所体现的排外思想，在审查新任命议员上表露无遗。在96位新任命的临时区议会议员中，无一是民主党（民主派的旗手）成员，大约20%（18位）是1994年区议会选举中的落败者，10位来自民主建港联盟（带有基层倾向的建制派政党），一位来自自由党（维护商界利益的政党，也想参与竞争性的直选），5位来自香港协进联盟（建制派政党，主要照顾中小企的利益），50位是区事顾问，41位是1994年区议会选举前的委任议员。同样地，在20位新任命的临时市政局和区域市政局议员中，10位是推委会委员，5位是港事顾问，4位是筹委会委员，两位是全国人大代表，两位是全国政协委员，两位是乡议局（由保守的新界原居民地区领袖组成的乡事咨询机构）成员，4位是香港协进联盟成员，自由党和新香港联盟各一位。[12]

由于中央政府决定回归后保留上百个咨询组织，包括其结构和人员组成，因此董建华干预这些机构组成的能力受到限制。尽管如此，在少数获任命和再任命的核心人员中，还是能轻易看到董建华一贯实施排外措施。在策略发展委员会和创新科技委员会的任命上，这一特点尤为明显，这两个咨询委员会被认为为董建华的长期执政愿景提供协助，并让他得以绕过公务员团队获得新的政策理念。董建华偏爱的执政盟友也可以从特区政府的授勋名单中明显看出，这是特区成立后新设立的一套授勋体制。1997年7月2日，董建华向12位人士授予大紫荆勋章，这是特区政府的最高荣誉。在回归一周年之际，董建华又授予4人大紫荆勋章，以及226人其他各类勋章或荣誉称号。另一个例子是，香港特区政府在1998年5月决定，冯检基在香港房屋委员会担任委员的任期届满后不予续约。冯检基是敢言的民主派人士，长期关注公共房屋问题。

这里应做一些说明，即《基本法》本身赋予行政长官极大的权限，但董建华受其能力制约，在打造管治联盟时束手束脚。第一，前面提到，香港独特的殖民历史和非殖民化经历导致董建华不能简单地拥有大量政治人才以建立自己的管治队伍。第二，董建华缺乏参与政治和社会事务的经验，意味着他没有可靠和有能力的政治盟友代为发声，因而转向商界伙伴和私人密友寻求帮助，不幸的是，这些人中很多也没有政治经验，难以获得大众信任。第三，香港政治精英分裂的现实，意味着董建华必须把各方精英纳入政府，以全面反映他们的利益。董建华采纳的平衡措施可以在行政会议的组成上得到反映。作为行政长官的最高咨询机构，行政会议应展现出同舟共济、荣辱与共的品质。不幸的是，它真实地反映了香港本地政治精英分崩离析的状态，他们包括之前的亲英分子、坚定的拥护中央人士、不问政治的专业人士、大商家的“代表”、支持商界的专业人士和独来独往的工会代表。结果是，作为新政权核心机构的行政会议从一开始就表现出政治上的混乱无序。第四，董建华必须听取中央政府的意见，把中央政府属意的人士安插进特区政府，尽管这些人不会向他效忠，甚至还有自己的政治

议程。虽无实质证据，但人们普遍相信或至少怀疑，这些人在董建华政府里充当中央政府的耳目。最重要的是，回归前缺少值得信任的拥护中央的政治领袖以及英国殖民统治的最后几年里强化了高级官员的政治领袖角色，让董建华和中央政府别无选择，只能保持官僚系统的完整性，并允许他们继续作为特区政府的主力军。因此，当董建华在1997年2月20日向中央政府提名23位主要官员时，除律政司司长梁爱诗外[13]，其余均是当时在任的殖民政府公务员。[14]尽管董建华（更关键是中央政府）认识到，不少高级官员是彭定康瞄准特区政府高级职位而有意培养的人，但也不得不照单全收，全部纳入新成立的特区政府。

尽管董建华致力于取悦所有他认为对有效管治不可或缺的各方精英，但事实证明，他的管治联盟还是太狭窄，以至于不能安抚本地政治精英。因为香港本地政治精英没有组织，而且他们之间也没有一个被认可的等级序列，所以董建华很难估量各代表性精英的分量，并进行相应的政治任命和奖励。实际上，董建华分配的政治酬劳主要都流向个人。数量有限的政治任命和奖励，不可避免地让很多得不到的人感到失望和不满。尤其严重的是，一批有势力的亲中人士觉得自己向中央政府长期效忠，引来港人的白眼，而现在又被抛弃。总体上看，大部分拥护中央的精英觉得受到了不公正对待，因为他们被排除在自己认为应得的政治奖励之外。这种发展态势与中央政府原先想让拥护中央的阵营作为新政权政治根基的计划有出入。董建华政府也疏远知识分子，在殖民统治的最后几年，他们开始扮演越来越明显的政治角色，在传统和现代中国政治中，他们都是主要的参与者。但董建华没有任命任何知识分子担任重要职位，因此知识界普遍讨厌他也是情理之中的事。同时，保守的基层政治领袖也感觉受到轻视，在他们看来，政府将太多注意力放在维护上层精英的利益上。相当明显的是，董建华所建立的管治联盟，其实在很大程度上疏离了那些他想从中获得支持的精英，为未来的精英不团结埋下种子。

在精英分裂和倾轧的问题上，中央的支持势力的不满只是小问题，因为与官僚系统和董建华（及其政治伙伴）之间的相互抵牾相比，后者不仅意味着从一开始管治联盟就已有内讧，还表明精英分崩离析状况不断恶化。

有不少因素导致精英间激烈的你争我夺和董建华的管治联盟缺乏凝聚力，这些因素包括：中央政府不断真诚地拉拢官僚系统的努力；现实中，高级官员比其他政治领袖更能获得大众信任与尊重；以及高级官员在回归前比其他人有更多机会发展政治技巧。首先，高级官员自视甚高，甚至膨胀到认为自己是殖民统治者合法且最合适的接班人，虽然他们是受命出任这些职位，而不是通过民众选举。他们不太尊重董建华，不认为他是政治领导人和公共管理者，反而试图“控制”董建华，以保持自己在管治上的至尊角色。他们认为董建华的顾问既在决策上无能，又有道德瑕疵。从特区成立

伊始，董建华及其顾问就和一些高级官员不断发生冲突。虽然他们没有人会承认彼此的关系出现严重问题，但当事人也很少否认报纸上的大量传言。董建华的顾问和一些高级官员相互拆台，甚至拿一些不留记录的内容向传媒吹风，让记者如获至宝，也令事态更加复杂。

从有关董建华及其顾问和高级官员之间冲突的不完全记录可以粗略看出，特区政府的核心层充满内部纷争。回归前，董建华和新任命的主要官员不和已引发一系列争执：是否设立北京办事处、任命何人担任中央政策组（政府内部的智库）的首席顾问[15]、土地基金由中央政府转交给特区政府后如何使用、如何修改《社团条例》和《公安条例》[16]，以及永久性居民身份的立法问题[17]。

回归后，董建华及其顾问和高级官员之间的冲突更加显著：

事例一：1997年10月，有传言称行政会议的个别成员试图干涉选举管理委员会负责的选区分界工作。大众认为这是政府明目张胆地干扰独立法定组织的工作，该组织负责在1998年5月24日举办公平公正的立法会选举。人们普遍认为，这是行政会议的主要官员故意泄露给传媒的消息，目的是抹黑有关成员的公共形象。

事例二：1997年10月，董建华决定在礼宾府（之前港督的府邸）用公帑举办小型聚会，为钟士元（香港政界元老、董建华最信任的顾问）庆祝80寿诞。当大众知道这个消息后，群起反对。因为钟士元在投向拥护中央阵营前，是殖民政权最出名的合作伙伴，他在香港是个极具争议的人物。董建华该决定最有可能是行政会议的主要官员泄露，目的是不仅让钟士元难堪，也让董建华尴尬。虽然董建华最后极不情愿地取消了该计划，他和一些亲近顾问的政治形象均遭破坏。

事例三：1998年3月，直言不讳的政协委员徐四民在北京痛骂香港电台（一家政府机构）播出反共反政府的广播与节目，并督促董建华采取必要行动。徐四民的言论引发大众的恐慌，担心香港的新闻自由受到打压。董建华温和地说：言论自由固然重要，政府政策能够得到正面宣传同样重要。[18]这一言论激发了大众对香港电台能否保持独立的恐慌。更糟糕的是，政务司司长陈方安生在香港反驳徐四民的说法，在大众中赢得阵阵喝彩。董建华回到香港后，也被迫宣布，香港电台的编采独立并未受到威胁，而且它的未来也由港人决定。他接着说，政府欢迎香港电台和传媒的批评，希望传媒继续扮演政府政策监督者的角色。[19]董建华和自己手下高级官员意见不一，损害了其自身的威信，却提高了陈方安生的公共形象。[20]

事例四：自香港遭受金融风暴重击以来，受影响的不同利益群体不断向政

府表达强烈诉求，要求政府干预，以纾缓经济阵痛、刺激经济增长。主要官员直截了当地反对改变长期以来的经济不干预政策，因为这被视为香港过去经济成功的基石。然而，董建华认为，在香港经济未来发展上，特区政府应扮演更积极的角色。高级官员虽持续抗拒这一取向，但未能阻止董建华逐步令政府在香港经济发展中扮演越来越明显的角色。在若干重要场合，个别官员公开宣布的政府经济政策，被董建华迅速干脆地反驳，然后提出一个相反的政策。这种内讧进一步令董建华和主要官员的关系变得紧张，也损害了政府的公信力。

政治领导核心无休止的摩擦不仅展示了内部互信不足，也体现了领导成员间对政治目标、政策立场、决策风格和实际利益的巨大分歧。很明显，董建华及其顾问与高级官员间的僵局削弱了政府的执政能力。一方面，董建华及其顾问抱怨说，高级官员鼠目寸光，囿于墨守成规的官僚心态。另一方面，高级官员埋怨董建华不尊重践行已久的办事程序、忽视行政理性、个人专断、易受狭隘利益左右。然而，双方谁也说服不了谁。因此，香港所经历的，就与其他前英国殖民地完全不一样。在其他前殖民地，不论意见观点如何，公务员总是乐于服从新的政治领导人。更普遍的是，新的政治领导人（他们通过反殖民斗争赢得大众的有力支持）坚持认为，公务员需用新的意识形态武装自己的头脑，从而跟上新的政治局势变化。[21]然而，在香港特区，虽然高级官员拥有巨大的议价能力，但缺乏政治安全感。作为前殖民地官员，他们不能肯定自己是否能获中央政府信任，很多人认为自己的工作只是暂时的，并且相信早晚会被拥护中央的政客或官员替换。因此，当董建华在1997年3月21日宣布任命梁锦松、梁振英和谭耀宗为行政会议成员，分别研究教育、房屋和老龄化各项政策时，高级官员将此解释为“部长制”的序幕，是要把特区政府的公务员降格到从属地位。这3位成员在后来各自的工作中都遇到了难以逾越的难关。

从政治层面讲，当管治联盟缺乏有组织和广泛的大众支持时，内部团结对维系有效管治就更为关键。董建华政府的领导层缺乏凝聚力，进一步受到狭窄的管治联盟和分裂的精英阶层的打击。在这些情况下，政策的制定和执行（如果不是完全不可行）注定举步维艰。自1997年10月末开始，金融风暴、经济衰退、失业率高涨、经济信心下滑，与各种天灾人祸一起，让局面变得更糟糕。董建华政府不仅不能挺身而出及时应对挑战，且处理经济逆转的能力也被内部摩擦掣肘。难以管治的“危机”逐渐成为一个大众关注的问题。

回归翌年，董建华政府不能维持有效管治的情况已被广泛曝光，而这又加剧了政治精英阶层的分崩离析和倾轧。经济衰退导致可分配的蛋糕越来越小，激化了精英阶层内部的利益冲突；政府处理经济灾难不力，亦严重损害了精英阶层（尤其是商界精英）的利益。特区成立后首年，经济下行和

各种天灾人祸接踵而至，社会上几乎所有人都尝到了苦头，并把自己的不幸遭遇归咎于董建华和他领导的政府，偶尔甚至有人批评董建华为照顾部分利益群体，不惜以牺牲别人的利益为代价。结果是，董建华及其政府的民望暴跌，进一步耗尽了所能享有的精英和大众支持，加剧了特区政府难以管治的“危机”。

结论

回归前，香港政治精英阶层的团结主要源于殖民统治者的威权压制。当香港不再是殖民地且走向局部民主化时，精英之间会不可避免地产生分裂和不团结。虽然我们承认精英之间的竞争是个“健康的”政治现象，但“过度”的精英不团结会威胁社会和政治稳定。可以说，回归后，精英阶层的分裂已严重削弱特区政府的管治能力；精英阶层不团结已演变成严重的政治问题，并反过来加剧了自1997年10月以来因经济下滑而产生的诸多问题。

香港经济可能会持续低迷，现在还看不到曙光。在这样一个普遍感到压抑忧虑的年代，特区政府的当务之急是激发民众的希望和信心，这需要政府能有效管治和建设性地解决问题。考虑到《基本法》的约束和商界的反对，加速民主化进程作为解决精英阶层不团结的方式起不到任何作用。因此，董建华的当务之急是扭转局面，其第一要务是重建一个基础广泛和凝聚力强的管治联盟，这不仅需要扭转精英阶层持续分裂的趋势，也要缩小精英和大众之间越来越大的信任鸿沟。在这些工作之前，最重要的是董建华要在政治上对自己重新定位，并对政治给予适当的重视。要求董建华改变其政治性格，无疑异常困难，然而，这是可以让香港团结起来，应对前所未有的政治和经济危机的唯一方式。

章末注

1.B.B.Schaffer，“The Concept of Preparation：Some Questions about the Transfer of Systems of Government,”World Politics，Vol.18，No.1(1965)，pp.42-67.

2.Lau Siu-kai，“Social Change，Bureaucratic Rule，and Emergent Political Issues in Hong Kong,”World Politics，Vol.35，No.4(1983)，pp.544-562.

3.Lau Siu-kai，“Colonial Rule，Transfer of Sovereignty and the Problem of Political Leaders in Hong Kong,”Journal of Commonwealth and Comparative Politics，Vol.30，No.2(1992)，pp.223-242;Lee Ming-kwan，“Politicians,”in Y.C.Wong and Joseph Y.S.Cheng(eds.)，The

Other Hong Kong Report 1990(Hong Kong：Chinese University Press，1990)，pp.113-130.

4.Lau Siu-kai，“The Unfinished Political Reforms of the Hong Kong Government,”in John Langford and K.Lorne Brownsey(eds.)，The Changing Shape of Government in the Asia-Pacific Region(Victoria：The Institute for Research on Public Policy，1988)，pp.43-82;Lau Siu-kai，“Hong Kong's Path of Democratization,”Swiss Asian Studies，Vol.49，No.1(1995)，pp.71-90;Lau Siu-kai，“Decolonisation à la Hong Kong：Britain's Search for Governability and Exit with Glory,”Journal of Commonwealth and Comparative Politics，Vol.35，No.2(1997)，pp.28-54;Kathleen Cheek-Milby，A Legislature Comes of Age：Hong Kong's Search for Influence and Identity(Hong Kong：Oxford University Press，1995).

5.Brian Lapping，End of Empire(London：Paladin Grafton Books，1985);Trevor Royle，Winds of Change：The End of Empire in Africa(London：John Murray，1996);John Keay，Last Post：The End of Empire in the Far East(London：John Murray，1997).

6.殖民政府最重要的公务员委任是在1993年11月29日任命陈方安生（当时的公务员事务司）接替霍德（David Ford）担任布政司，以及在1995年9月1日任命曾荫权接替麦高乐（Hamish McCleod）担任财政司。

7.印度独立前公务员系统珍视的“绅士模式”（gentlemanly mode），可以很容易地挪用到香港华人公务员系统上。这种模式的主要特点是：一，视公共服务为有德行的事业；二，注重个人的自主判断，与此相伴的是，不重视服从上级，以及强有力的绅士规范，即鼓励自我规训；三，重视通才而非专才，不以非专业的外行为耻。David C.Potter，India's Political Administrators 1919-1983(Oxford：Clarendon Press，1986)，pp.66-75.

8.有研究表明：“高级官员正从技术官僚向政治官僚转变，后者乐意接受政治对官僚体制运作越来越多的介入……官僚和政客是一样的，他们以同样的价值观和视角看待经济繁荣、政治稳定，以及更开放与更问责的政治过程……高级官员也承认，现在立法局议员有越来越多的批评和介入。”然而，高级官员仍然认为他们应该负责政府管治，而立法局议员仅应扮演监督者的角色。Joseph Y.S.Cheng and Jane C.Y.Lee，“The Changing Political Attitudes of the Senior Bureaucrats in Hong Kong's Transition,”The China Quarterly，Vol.147(1996)，p.932.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，Chinese Bureaucrats in a Modern Colony：The Case of Hong Kong(Hong Kong：Centre for Hong Kong Studies，The Chinese

University of Hong Kong，1986).

9.Lau Siu-kai，Democratization，Poverty of Political Leaders，and Political Inefficacy in Hong Kong(Hong Kong：Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies，The Chinese University of Hong Kong，1998);Jamie Allen，Seeing Red：China's Uncompromising Takeover of Hong Kong (Singapore：Butterworth-Heinemann Asia，1997).

10.Lau Siu-kai，“Institutions Without Leaders：Hong Kong Chinese View of Political Leadership,”Pacific Affairs，Vol.63，No.2(1990)，pp.191-209;Lau Siu-kai，“Social Irrelevance of Politics：Hong Kong Chinese Attitudes toward Political Leadership,”Pacific Affairs，Vol.65，No.2(1992)，pp.225-246;Lau Siu-kai，Public Attitude toward Political Parties in Hong Kong(Hong Kong：Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies，1992);Lau Siu-kai，“Public Attitudes toward Political Leadership in Hong Kong：The Formation of Political Leaders,”Asian Survey，Vol.34，No.3(1994)，pp.243-257;Lau Siu-kai，“Democratization and Decline of Trust in Public Institutions in Hong Kong,”Democratization，Vol.3，No.2(1996)，pp.158-180;Lau，Siu-kai，“Political Order and Democratisation in Hong Kong：The Separation of Élite and Mass Politics,”in Wang Gungwu and Wong Siu-lun(eds.)，Towards a New Millennium：Building on Hong Kong's Strengths(Hong Kong：Centre of Asian Studies，The University of Hong Kong，1999)，pp.62-79.

11.Lau Siu-kai，“The Rise and Decline of Political Support for the Hong Kong Special Administrative Region Government,”Government and Opposition，Vol.34，No.3(1999)，pp.352-371.

12.一个人可以同时归入上述两个或更多的分类。即使这样，新获委任人士的拥护中央立场和保守立场也是非常明显的。

13.特区政府的律政司司长一职，相当于殖民政府时期的律政司。直到殖民统治结束前，律政司一直是外国人士担任。

14.殖民政府的司局长都留在原来的位置，以保证顺利过渡，梁爱诗是唯一从外面加入政府的主要官员。

15.有传言称，公务员希望由自己的一员出任中央政策组首席顾问一职，但董建华的顾问认为应由外人担任。最后，公务员获胜，1997年7月28日，董建华任命萧炯柱（一位高级公务员）担任该职位。

16.1997年4月，特区政府建议修改《社团条例》和《公安条例》，以增加有关“国家安全”的条款，作为政府禁止组团和控制游行的基础。这项修订明显是要让中央安心，因为中央担心回归后香港出现反共的行动。然而，一些主要官员对这个计划持极度保留态度，认为这会削弱香港回归后表达自由的权力。

17.1997年7月9日，临时立法会通过了《1997年入境（第5号）条例》（修订），规定任何根据《基本法》第二十四条第二款第三项声称拥有香港居留权的儿童必须出示居留权证明书。这个条例追溯至1997年7月1日适用。该条例的目的是防止这些儿童涌入香港。同时，有些主要官员认为，这项条例违反《基本法》。

18.South China Morning Post，March 5，1998，p.1.

19.South China Morning Post，March 7，1998，p.1.

20.事实上，特区成立之前和之后，董建华的民望评分一直落后于陈方安生，这严重困扰着董建华。

21.新加坡的经验可以显示新的统治者如何采取措施重塑公务员心态。独立之际，新加坡的公务员大多数未受民族主义情感和新加坡要获取独立的理想所左右。在人民行动党领导人看来，公务员必须接受指导，培养对一个多种族新加坡的完全忠诚。“为了这个目的，在人民行动党1959年上台后不久，他们就设立一个政治研究中心，主要用于公务员的政治教育，增强他们对新加坡所面对问题的认识和理解。该党领导人对建立一个政治中立的公务员系统无甚兴趣，因为那样一套系统的公务员在掌权时，可以服务不同的政治领导人，仅对国家保持基本的忠诚。”Raj Vasil，Governing Singapore(Singapore：Mandarin，1992)，p.137.

印度的经验则说明公务员乐于与新的统治者合作。在独立之际，印度公务员认识到，如果与国家领导人和社会主导阶级分离，就不能长期保住政治管理者的角色。“印度公务员系统的管理传统经过了20世纪40年代仍然存在，这是因为始终有政治力量支持他们，最早是从英国政府那里，后来从印度政府那里。另外，公务员系统的持续并没有对当时社会的主导阶级造成威胁。虽然这种广泛的支持结构可以解释为什么公务员系统存续下来，但印度公务员系统在20世纪40年代积极采取措施培植对政治领袖的支持也同样重要。”David C.Potter，India's Political Administrators 1919-1983，p.126.

---

1. 本文原以英文发表，刊于Lau Siu-kai，“From Elite Unity to

Disunity：Political Elite in Post-1997 Hong Kong,”in Wang Gungwu and John Wong(eds.)，Hong Kong in China：The Challenges of Transition(Singapore：Times Academic Press，1999)，pp.47-74.

第15章 残缺不全的政党体系

20世纪80年代末，香港政治前景的不确定所引起的社会政治恐慌，以及殖民政府在撤离前逐步推动代议政制，成为香港政党冒起的原因。[1]鉴于在香港行政主导的政治体制下，政党是代表大众利益最重要的渠道，因此当时社会上普遍期望，1997年之后政党还会继续壮大成长，而民众对香港政治前景时隐时现的担忧、对中央政府普遍的不信任和立法会直选席位的逐步增加，都为这种期望提供了基础。

最终，这个期望还是落空了。香港成为中国特别行政区的4年来，支持政党的社会基础大幅减少。没有确切的证据显示，这种销蚀是从什么时候开始的，但民众对政党支持的衰退似是从1997年亚洲金融危机肆虐香港一年后就能明显地察觉到。因为到了那时，港人已开始意识到以往几十年本地的经济繁荣就此被打断。政党在香港政治生活中的作用也明显减弱。更糟糕的是，大多数政党仍艰难地明确使命定位，而这个过程又增加了内部的意见分歧。目前，各政党正经历痛苦和充满不确定性的重组。

第二届立法会选举中香港政党的混乱是个很能说明问题的案例。该选举的60个席位中有24席经地区直选产生，比1998年多4席。与1998年立法会直选53.3%的投票率相比，2000年这一比率大幅降低到35.8%。也就是说，回归以来的第二届立法会直选未能推动香港政党的合并与发展。与此相反，我们看到的是政党混战。投票率的降低表明，民众对政党作为表达、代表以及凝聚利益的机制越来越不抱希望，也表明政党与港人之间的隔阂日益加大，而支持政党的社会基础也变得越来越薄弱。投票率下降还隐含了中产阶级整体上对政治的幻灭，特别是对政党的失望。2000年立法会选举的结果反过来也加深了香港各政党的危机感，特别是最受欢迎的民主党。在目前这种政治、社会和经济都越发动荡、充满不确定的情况下，这次选举的结果加快了政党重新定位和改组的步伐。无论如何，在可预见的未来，我们看不到政党发展的条件会得到改善。香港的政党体系将继续承受由于其薄弱、缺乏制度化、发育不良和大起大落所带来的后果。

以下我们将详细分析影响香港政治氛围并最终阻碍政党发展的主要因素。2000年立法会选举后，我们进行了大型问卷调查，以了解民众对政治和政党的看法，调查所得是分析政党困境的重要依据。[2]本章所用的数据，除特别注明外，都是源于这次大型问卷调查。

政党的衰退

如果我们用立法会直选中政党候选人赢得的选票和有政党联系的立法会成

员比例来衡量香港政党状况，那么它无疑处于上升期。但这种衡量的方法并不全面。这几年立法会直选投票率出人意料地下降，是香港政党出现问题的征兆。对民主党来说，情况尤其如此，因为它占直选投票率的比重从1991年的52.3%下降到2000年的34.7%。不仅如此，选民对政党的支持也变得反复无常。虽然选民一般不会改变对某个政党的忠诚，但可以停止对该党的支持。2000年立法会选举中民主党得票率突然降低，就是大批1998年投给该党的选民这次没有投票。这也说明香港政党的社会支持基础很脆弱，仍处在发展的初始阶段。

和香港回归之前相比，民众对政党的支持度一直走低。由于特区政府不是普选产生，即使是立法会议员也只有很少数由直选产生，因此香港回归后港人对政党在香港局部民主体制中的角色更加理解和赞赏。根据我们在1998年进行的问卷调查，如果没有政党，港人在民主是否可行的问题上有分歧。他们对倘若香港政治制度能正常运作，是否需要政党的议题也有分歧。[3]越来越多的港人认识到，在精英占主导地位的政治制度中，政党是代表民众表达利益必不可少的组织，以前对政党的怀疑和不信任已逐渐地转为一种犹疑支持的态度。[4]

尽管如此，民众对政党日益接受认可的程度并没有相应地转化为政党所得到的实际支持。恰恰相反，在政治上，政党与港人越发不相关。2000年的调查结果表明，只有18.6%的受访者有政党认同，比1998年立法会选举时下降3.1个百分点（1998年为21.7%）。与那些没有政党认同的受访者相比，有政党认同者怀有更高的民主热情、更自由的政治观点、更强烈的政治参与需求。基于香港政治“进步”缓慢的事实，越来越多的人认定政党并非满足其政治需求最可行的手段。政治上活跃的人减少支持政党，对政党发展来说不是什么好消息。

民众疏离政党对主要大党的影响并不一样，在3个主要大党中，以中产阶级为主、倾向民主的民主党所受影响最大。1998年立法会选举时还有17.6%的受访者认同民主党，到2000年这一比例就下降到10.8%。亲商界的自由党也有相同经历，其1998年1%的认同率，在2000年降至0.5%。与此相反，民主建港联盟在这段时期争取到不少支持，认同率从1998年的2.2%上升到2000年的5.4%。不过，民建联想取代民主党成为未来最受欢迎政党的可能性不大。

2001年9月，香港岭南大学的一项电话调查结果也展示了民众对政党的疏离情况。调查请受访者就五大政治机构表达他们的信心程度。大部分人表示对香港的法院有信心（68.7%），然后是立法会（46.7%）、公务员体制（46.5%）和行政机关（44.8%），对政党表示有信心的不到1/3（28.4%）。在这些政党中，香港民主民生协进会（简称“民协”）的支持度最高，在满分为10的情况下，得到5.34分。自由党和拥护中央的香港

协进联盟是两个唯一没有到达中位数的政党，分别是4.82分和4.27分。在最高分和最低分之间，分别是民主党、民建联和前线（人数不多的民主激进派）。[5]

香港浸会大学的香港过渡期研究计划在2001年7月所做电话调查的结果表明，对这些政党不满的人多于满意的人，不满民主党的有58%，不满民建联的有52%，不满香港协进联盟的有63%。同时，对“泛民主”的香港职工会联盟和亲建制的香港工会联合会则是满意的人多于不满意的。同样地，对前线也是满意的（51%）稍多于不满意的。[6]

大众参与政党组织活动的情况很少。我们的问卷调查显示，只有微不足道的受访者参与2000年立法会选举的政党竞选活动，或为政党的候选人捐款。

过去10年间，香港政党发展得非常缓慢，很难招募到新成员，党员人数基本在几百到两千人之间。这些政党也大多数是干部型政党，即决策权都集中在高层，党的领导权多由创党成员把持，新入党和年轻党员要升到领导岗位需跨越很多难关。因此，所有政党都被领导层老化问题困扰。这些政党的领导层大多数是在中英就香港政治前途问题展开谈判时开始步入政坛的，当时香港的政治充满担忧和不确定气氛。除民建联因亲建制商人的捐款略有经济基础外，其他政党都在不同程度上存在经济困难。就算是亲商界的自由党，也难以从商界筹到政治捐款。甚至像民主党也不能从民众那里筹到钱，这说明香港政党普遍缺乏社会支持。

过去几年大众传媒给予政党的重视也明显减弱。传媒对政党领袖所做报道已早不如前。传媒对政党活动的报道也多集中于他们在立法会的活动，甚至对立法会的报道也比以前少许多。

香港政党的衰落也是因为回归以来，政党陷入意识形态、个人恩怨和政治方向的争论和迷失中。这些问题在民主党内表现最明显，处理起来也最棘手。由于政党表达和凝聚利益的能力减弱，他们对民众的吸引力也随之下降，各大党的社会支持基础都不是那么稳固。政党与其选区选民的联系也因此进一步被削弱，也就是政党调节政府和民众间关系的功能减弱。

总而言之，经过10多年的民主改革和4年的回归，虽然香港的政治权力仍握在中央、官僚、保守政客及商界精英手中，但政治体制的局部开放已形成大众通过选举参政的平台。[7]值得注意的是，这个平台的建立并没有推动政党体系的制度化。“所谓制度化的政党体系，意指政党之间竞争的稳定性，政党在社会上拥有稳固的基础，社会上接受政党和选举作为达成统治的认受性，而且政党有相对稳定的组织和规范。”[8]与此相对比，香港的政党体系仍处于发育不全阶段。

中央政府对政党的消极态度

可以说，在中央看来，经济和政治民粹主义，对香港这个以市场为主的自由资本主义以及高度分化的社会来说没有好处。中央领导最担心的问题是，为极力拉拢民众支持，政党领袖不把国家在香港的利益放到应当的重要位置，还可能在中央与香港之间制造紧张关系。基于“港人治港”的承诺，立法会直选会不可避免地形成大众参政平台，但中央仍不放弃各种努力来牵制大党的发展，因为他们与中国共产党政权的关系是对立的。事实上，中央对香港政策其中一个很重要的内容，就是使回归后香港成为小且“安全”的政治舞台。

为确保政党在香港政治中只起有限作用，香港特区的政治体制设计是政党不可能有能力控制政府，比如特区政府并非通过普选掌权、行政长官及主要官员不许有任何政党背景，以及除非放弃议员地位，否则立法会议员不能成为政府官员。因此，政党在政策制定和立法动议上的权限和拓展空间都非常有限。特别是特区成立初期，立法会分区直选席位只占少数，因此政党的发展也受到限制。[9]

另外，政党没有法律地位或任何特权。为限制外国对香港政党的资助，特区的“小宪法”《基本法》第二十三条禁止本地政党与外国政治组织和机构建立关系。其他地方很流行和普遍的政党依赖社会筹款现象，在香港却没有发生。出于各种原因，中国共产党在香港也没有公开运作。

考虑到立法会直选一定会产生反共且有群众基础的政党，中央于20世纪90年代初在香港培植拥护中央的政党，例如民建联和香港协进联盟。目前为止，只有民建联渐渐得到部分民众支持，主要是较认同中央的人。为了与那些对中央不信任的势力竞争，中央也不得不允许民建联在不影响其根本利益时，采取适当的政治立场，偶尔与特区政府和中央的观点不完全一致。总之，这些亲建制的政党有义务支持中央和特区政府，而特区政府首长董建华除领导香港外，也要向中央负责。中央还要确保亲建制政党的领头人在政治上都可靠。中央的这些倾向不可避免地影响了亲建制政党的发展，特别是在吸引精英和大众上受到一定限制。

中央对香港政党发展的阻碍已十分有效，同时中央的这个态度还影响了特区政府和本地商界精英，更进一步阻碍了政党的发展。

特区政府对政党的负面反应

由董建华领导的特区政府采取一贯反对政党立场，回归前政治上寂寂无闻的董建华成为特区行政长官，主要靠中央支持，因为中央需要一个像他这

样政治上忠诚、可靠，而且更重要的是依赖中央的人。董建华成为行政长官的一个优点就是没有任何政治联系，更不具政党背景。宣扬政治保守主义和儒家集体主义的董建华对政党强烈反感，认为政党破坏社会团结及政治和谐。同时，他希望树立自己超越党派，代表全体港人的形象。

董建华反对政党倾向最主要的表现就是，断然拒绝形成自己的政党来支持其日益艰难的管治。他坚持继续依靠殖民统治留下的公务员系统来支撑管治，尽管他与官僚在意识形态、政治风格和政策偏好上存在鸿沟。[10]总的来说，总统制下的行政长官都会面对对立的立法机关，后者会尽力阻挠行政长官建立支撑其有效施政的政治基础。理论上讲，董建华虽是只身上任的政治新手，但若能很快且娴熟地利用行政长官所拥有的分配资源和政治任命等巨大权力，还是可以迅速地建立执政联盟和社会支持基础的。但是，在争取立法会和社会支持越发困难的情况下，董建华却犹豫不决，不能与政党结成联盟。而与董建华关系越来越不协调的高级公务员却不断地被推举担当政治任命的职位。

香港特区成立之初，立法会选举制度的安排使大部分议员都可以说是董建华的同道人，虽然他们的政治议程并不总是支持政府。因此，虽然行政与立法的关系日趋紧张，偶尔也会遇到政治对手和民众的强烈抵抗，但政府的法例草案大部分都能在立法会通过。在此情况下，建立有组织的支持基础并不显得具有迫切性，再加上董建华保守的政治经济政策，令建立执政联盟倍加困难。

董建华对政党的立场还表现在他处理立法会和政党的事务上，立法会选举制度的设定使它总是处于四分五裂状态，没有哪个政党能拥有多数席位，通过功能界别获选的议员虽占多数，却代表很少数人的利益。由于大部分自由党的立法会议员都是通过功能界别进入立法会，因此该党很难维持表面上的团结，更谈不上行为上的步调一致。另外两个比较受人关注的政党，即民主党和民建联，党内高度团结，但在立法会都是少数党，而两党之间的巨大差别又阻碍了它们的合作。

在立法会，董建华主要是依靠民建联、自由党和大部分通过功能界别获选的议员。虽然这些议员代表的利益分散，没有成为支持政府的中坚力量，但仍然形成一股松散、基本上可靠的亲政府联盟，使政府的大多数法例草案能得到立法会的批准。民建联支持政府主要是出于对中央的忠诚，由于与董建华政府关系密切，民建联支持者也从政府得到一些象征性或实质的好处。亲商界的自由党也和偏向商界的政府形成一种自然联盟关系。不过，民建联和自由党之间存在竞争，两党都希望争取到更多民意支持，特别是自由党试图把自己发展成具广泛代表性的保守党。两党其实也很难算得上是董建华政府坚定的联盟，特别是当政府偶尔出台的政策在民间引起强烈反感时。另外，董建华对待政党，包括支持他的政党，仅是出于权宜

的考虑。政党很少参与政府的决定，但亲政府的大党有义务替政府政策保驾护航，不论这些政策多么不合时宜。因此，民建联和自由党内部对这种状况有很多抱怨，有时也公开表达不满。两党特别是自由党不断要求与政府分享权力，但董建华并没有认真回应这种要求。在董建华看来，民建联虽有点民粹倾向，但总比权力欲强且行为飘忽的自由党可靠。[11]

董建华把民主党、前线、民协和其他反对势力看成是难以和解的政治对手，并对他们采取慎重防守的策略。除非万不得已，否则无法想象能向他们妥协。他和反对势力的关系非常紧张，彼此之间几乎没有往来。董建华尤其注意不让反对势力得到任何机会，令他们感到在与政府的争斗中获胜，从而在政治上得分。

甚至董建华的支持者与反对者偶尔联手推动某些具民意支持的政策，政府也采取“分而治之”的手段，以防在立法会形成可持续的多数反对势力。由于推出一些实在没有民意支持和引起争议的重大政策，董建华政府在立法会遇到极大阻力，但必须说，他成功地防止了立法会多数反对势力结为联盟。政府基本上把民建联、自由党和一些亲政府独立议员的不满维持在可控范围内。有时中央直接出面帮助董建华政府在一些缺乏民意基础的政策上取得民建联的支持。当然，民建联不止一次为此付出沉重的政治代价。

董建华没能形成自己的政党力量以及他的不支持态度加重了香港政党体系的畸形发展。一个没有执政党的政党体系，实际上是残缺不全并且虚弱无力的。这种状况造成各政党只能发挥政治对手的作用，立法会也一样，因为它是政党活动的主要平台。由于选举制度排除了政党执政的可能性，因此政党在很多方面都遇到不可逾越的困难，包括招募新人、发展与社会经济和专业团体的关系、培植社会大众基础、获取政治捐款和其他资源、得到大众传媒的关注以及争取民众对政党表现和政策建议的认同等。董建华政府将政党边缘化，也由此减少了社会的利益表达和凝聚，使政府和港人之间少了中间调节的力量。在这样的体系下，政党只能发挥部分代表性，比如由于政党更关注基层以获取民意支持，精英阶层利益就没有得到足够重视。

没有执政党的政党体系也阻碍了精英和亲政府力量组党或聚拢在一起。社会精英的关注和利益因此较分散，亲政府力量也因缺乏组织手段而未能减少分歧、行动一致。更重要的是，因为政府仍被公务员把持，亲政府的精英无法通过政治任命参与董建华的政策制定过程，从而走上从政之路。相反，香港的局部民主化却为反对派的出现提供了机会，使反共和亲基层政治人物能通过选举制度登上政治舞台。一直以来，中央都保护保守势力和拥护中央的阵营，回归前的殖民政府和目前的特区政府都没有动力去鼓励民众参与政治。不过，根据《基本法》，香港最终会走向普选，目前受保护的这些群体终归要通过选举的历练学会维护自我利益。他们因此需要在

有限时间里为自己妥善定位，准备在未来更民主的体制中与政治对手一较高下。董建华没能通过动员保守和支持中央的势力引导执政党的崛起，这将使保守精英未来在党建上遭遇棘手复杂的遗留问题。

保守势力对组党的反感

按理说，香港这样一个崇尚资本主义价值的自由资本主义社会，能够给亲商界反福利一类保守政党的发展提供富饶土壤[12]，但现实正相反。像自由党这种自认为亲商界的保守政党却不被商界精英认可，后者反而寻找其他能代表自己利益的渠道。事实上，香港缺少强大的保守政党，以及商界精英对政治前景普遍和日益加重的担忧，使香港有别于其他资本主义社会。

可以理解的是，中央以及董建华政府反对政党政治的立场严重影响了香港保守势力希望通过组党来表达利益的取态，不过这也只是部分地解释保守政党在香港不发达的原因。中央并不是完全反对精英政党的出现，因为它明白在其他政党发展的情况下，精英也需要组党来保护利益。事实上，回归前中央就通过其在香港的代表积极鼓励商界精英为自己的利益在政治上组织起来。但令中央失望的是，香港商界精英并不想这样做，反而以撤资作为筹码，希望中央压制香港民主的步伐和民粹情绪，以保护他们的利益。

当然，只要商界精英能在社会上垄断话语权，他们并不需要依靠组织保守派政党来获取社会政治影响力，但这些人在香港的处境很特殊。首先，商界精英虽和普罗大众都笃信资本主义的基本教条，但他们之间毕竟十分不同。例如，商界坚持自由放任的管治原则，民众却不会因政府的介入而感到不安，尤其是涉及民生的问题。民众希望政府能运用一些温和的再分配手段来缩小贫富差距，商界精英对此则坚决反对，因为他们对政府再分配的角色持极为保守的立场。很显然，大部分追求民主的港人与反民主的商界精英非常合不来。民众对这些媚上欺下、看不起普通百姓且过着奢华生活的社会上层十分不满。同时，在港人的资本主义价值观中，他们不仅对富人不敬，而且担心被这帮人统治。这种看法也有儒家一直压抑商人的传统因素，商人的社会地位不高。事实上，在过往30多年贫富差距越来越大的情况下，商界的力量增加了很多。自20世纪60年代殖民时期开始，香港华商基本上就在一个相对公平的商业环境中发展，他们虽没有权利参与或推翻政府，但和社会贤达多能以顾问身份向殖民政府建言献策。事实上，殖民政府正处于商界精英和社会大众的中间，调节他们的利益冲突，当然政府更偏重商界。

虽然香港的商界精英惧怕共产主义，但当他们一旦意识到中央收回香港不可动摇的决心时，也就无可奈何地接受了。[13]而为保持投资者对回归后香

港的信心，中央也对商界精英在港的利益给予很多政治保证。中央虽握有最终任命行政长官的权力，但这些商界精英也被赋予选举特区首长的权力，他们推选的立法会议员也占多数席位。特区政府中，商人进入行政和咨询机构的数目大为增加。与殖民统治时期相比，商界精英的政治能量明显加大。因此，他们不需要通过组党就已经能够介入国家的权力。

目前，商界精英自觉在政治上安全，根本没必要向大众要求让步。同时，他们也没有意愿处理民众关注的经济不平等议题，或通过对一些议题的讨论转变形象，从而建立以他们为领导的多阶层联盟。这些商家精英寸步不让的做法，为偶尔还动员民众争取民意支持的自由党制造了无法逾越的障碍。因为无法满足民众在物质上的需求，自由党在立法会直选中一直没有任何起色，偶尔取悦民众的举措却招来商界精英和董建华政府的愤怒。结果是，自由党的作用只限于功能界别之内，与社会政治议题越来越远。颇为讽刺的是，自由党这种缺乏社会基础的状况反被商界精英用来当成他们不组党和必须依靠中央和特区政府政治保护的理由。

商界精英阶层的内部分化是无法进行党建的另一原因。与商界精英的对话让我们觉得，商界连筹办商业协会都会遇到难以跨越的困难，更何况是组织政党。香港的商界因政见不同、资本结构复杂、利益分化、竞争激烈、与国家的关系分等次且不平等、互不信任及个人恩怨等因素造成极度分化。商界精英充满戒心和个人主义的政治参与风格，使其很难组织集体行动。

这种既无历练又惧怕大众政治的特点，说明了商界精英为何不能组成自己的政党，也无法在政治上投注到其他政党，或参与一些其他形式的政治投资活动，如建立支持商界的智库、支持与自己观点相近的意见领袖、强化商会的政治作用或提出一些亲商界的口号。因此，他们也只有依靠中央和特区政府来保护自己的商业利益，还恐吓说如果得不到保护就撤资。随之而来的，就只有他们对其他政党的敌意和削弱香港政党政治影响的决心。

社会分化、社会经济共识与政治分歧

香港缺乏执政党或亲商界政党的现状，理论上为代表大众的政党提供了发展空间。但这些政党的实际衰退，说明上述想法并不成立。因为政治权威和商界精英对政党的敌视，意味着公共和经济资源不会投入到政党，而资源又是政党发展最关键的因素。政党不能通过公共政策或其他方式给其选区带来实际好处，也很大程度上削弱了政党动员基层的能力。民众对竞争性选举变得失望，就是因为政党的选票与民众期待的民生改善之间几乎没什么关联。

香港政党发展的最大障碍是香港社会形态的不断变动和分化，我曾把香港

概括为奉行功利家庭主义的原子化社会。[14]回归前30年，一种集体的认同逐渐形成。"九七问题"于20世纪80年代初冒起，再加上20世纪70年代末开始的去工业化和经济不平等恶化，香港原有的社会结构便越发松散。[15]亚洲金融危机和随之而来的经济衰退给香港社会的整合带来又一次的打击。1998年以来，香港社会经历的越来越多的社会冲突多因物质引起，但表现为社会的四分五裂。

由于利益分散且社会形态处在变动中，香港缺乏广泛和强大的群体认同，因此也无法形成以此为基础的社会组织。比较而言，香港的社会参与程度不高，大部分都是基于小团体的利益。香港确实存在为数众多的公民团体、游说团体和志愿团体，但都没有太多成员，也没有能力担当起社会领袖的职能。像工会那样以阶级为基础的组织，同样软弱并且派别林立。在这个宗教信仰程度不高又充满多神论的社会，宗教组织多元而无力。在其他地方以宗教、语言和族群为基础建立的大型社会组织，在香港根本不存在。[16]没有坚实的社会基础，香港的政党无法改变肤浅和脆弱的状况。

香港社会对本地社会经济议题一直有相当高的共识，也使政党很难在相关问题上提出与其他政党或政府不同的解决方案。这些政党虽在社会经济议题上摆弄一些概念上的不同，但实质上都认同保持香港的资本主义现状，没有政党鼓吹经济民粹主义或福利社会。因此从这些政党的社会经济建议中，港人也看不出有什么分别。只有亲劳工的团体比较不同，因为他们主要倡导保护劳工权益。2000年调查的结果表明，受访者支持政党并非基于后者在社会经济议题的立场。政党有限的研究能力，也使他们在议论社会经济政策时，无法与政府竞争。因此，政党很少提出自己新的政策想法，反而更多的是回应政府或别人提出的政策建议。港人对民生议题的重视和对政府在解决这些问题上的失望，其实都是政党出风头的机会。政党却没有能力应对香港面临的挑战，这令港人对他们更失望。

再者，这些政党成立时，都是基于表明自己在政治分野中的立场，比如"民主的步伐""信任或不信任中央""信任或不信任特区政府"。[17]因此，香港政党的社会基础看似多元，但实际分野并非基于变动和分化的社会结构，而是基于政治意识形态的差别。2000年的调查就发现，民主党的支持者更渴望民主选举，不那么信任中央和董建华，对特区政府的表现也不满意。他们认为，在目前可行的政治体制中民主是最好的，也认为应对香港目前的经济困境，应该在民主改革上下功夫。前线支持者基本上持相同观点，只是民主期望和政治不满更强烈一些。而另一边，民建联的支持者则政治上比较保守，对中央和董建华都比较信任，对特区政府的满意度高一些，对以民主改革解决香港的问题持怀疑态度。相对而言，自由党的支持者没有表现出明显的政治立场，却显露出某些政治精英主义的痕迹。

回归后，因亚洲金融危机而引发的日益严重的社会经济问题掩盖了政治上

的分歧，但也造成了政党内部团结的问题，有些政党，如民主党，就出现内部分裂。过去在政治议题上高度一致的党员，现在经常为社会经济问题争吵不休。例如，民主党内部就在最低工资和集体谈判权的问题上发生过争执，有些激进的党员因不满政党立场而退党。前线的成员也分成两派，一派为劳工权利而战，一派以中产阶级的再分配作为改革手段。在社会对政府越来越不信任、基层怨气越来越大的背景下，民建联为保持内部团结，有时也要与政府划清界限。同样地，自由党也多次代表基层向政府提出抗议。

港人对政党以政治立场划分的一贯做法，加上政党经常掩盖其真正的政治取向，以及社会对政治议题日趋不重视的事实，都对民主党造成很大打击。中产阶级对民主党的支持近年有所减少，以往支持该党，主要是因为它提倡民主和反共的立场，但他们同时是政治上的现实主义者，对政治上激进的立场、民粹的建议和不理性的政治行为非常不满。[18]更重要的是，作为受本次经济衰退打击最大的阶层，他们极希望看到具建设性的建议来缓解自己的困境。民主党的内部分裂、政治上对中央和政府的激进做法、在社会经济议题上毫无建树的表现，都使原来的支持者开始远离该党。民主党也自知面对着严重问题，正努力寻找新方向，保持党内团结，挽回中产阶级的信任。在这个过程中，我们看到民主党在香港政治中的角色也明显减弱。

残缺不全的政党体系和香港政治

第三波民主化浪潮的新生民主国家，其政党大都无法扎根于社会，在这件事上的尝试也遇到诸多困难，特别是这些国家的大多数民众与任何政党都没有关联，政党争取支持者的工作既进展缓慢也无任何规律。制度性不强的政党体系给这些国家的民主运作和整合带来很多问题，包括政治代表权不平等、管治无效、威权主义挥之不去、政治派系林立、当选领袖肆意行使权力等。

与香港形成强烈对比的是，这些国家的民主都拥有完整的政党体系，也就是起码有执政党和与之竞争的反对党，而且这些党派几乎涵盖了大部分的社会经济议题，与社会联系密切。香港发育不良的政党体系却为政制运作带来严重问题。香港回归后的政治倒退主要表现为公共政策制定和执行的问题、社会矛盾冲突重重、行政与立法关系恶化、利益之争僵持不下、港人对政治的日益不信任和异化以及即将出现的“难以管治”危机。[19]

发育不良的政党体系最大的负面政治后果是本已扭曲的行政与立法关系。如果不是目前立法会的选举制度对精英和亲政府势力有所偏向，行政与立法的关系早就陷入僵局。不过，在没有稳定和可靠的多数议员支持下，政

府只能动用巨大的行政力量，在立法会中就各个草案临时“箍票”，以保障这些草案得以通过。在关系到中央和政府重大利益的议题上，董建华还能得到立法会大多数的支持。但是，2000年立法会选举后，出现了“民粹”倾向议员的松散联盟，他们大多来自民主党、民建联、自由党、前线和民协。在一般情况下，他们其实是合不到一起的。这个“民粹”联盟的主要目标就是要阻止政府通过加税或增加公共服务收费来缓解财政压力。为了使香港在全球经济中更具竞争力，香港需进行大量的制度改革和政策改变，目前紧张的行政与立法关系严重阻碍了香港的改革和调整。

发育不全的政党体系无法将社会分散的利益聚拢起来，政府只能处理各个利益团体不同的要求。[20]政党及其对手的弱点是他们只能表达和汇集社会部分群体的利益。事实上，政党在挑动基层利益与由政府代表的精英利益之间的较量，因此加重了政府本来就不堪重负的工作状况。政党运作的无效催生了其他利益表达的渠道，近年，单议题运动、特殊利益组织、大众传媒、意见领袖、民间组织、游说团体都与政党竞争，成为民众的政治代表。而且，近年港人越来越倾向于用直接的集体行动来表达不满，向政府施压。[21]政党在组织这类短期和小型的活动上发挥一定作用；但是，这些活动大都是即时爆发，活动的组织者也欢迎政党参加，以提高其要求的认受性。这些非政党活动发展的趋势无疑妨碍了政党本身的发展。

在这种体系下，政党无法成为政府和民众间有效的中间力量，董建华政府无法依靠执政党来动员社会支持，从而推动各项改革措施以及对公共服务、社会福利、教育、土地和房屋的整顿，反而处处碰壁、退缩，就算推出政策也无法成功完成。民众对董建华及其政府的信任每况愈下，政治上的不满却日益增长。社会上弥漫着愤世嫉俗和异化的情绪，这些都是政府越来越远离民众的生动表现。同时，公众对政府、立法会和政党的不信任也使港人对整个政坛产生疏离感，更加重了香港管治的困境。

由于政党的孱弱，回归后以精英为主且行政主导的政府因此听不到民众的呼声。官僚主导政治的情况没有变化，只是有些商界精英进入了政圈。政府（由前航运巨子领导）偏重商界的倾向相当明显。比起权力来源并非商界的殖民统治者，特区政府显得更没有能力和意愿来处理香港经济日益不平等的问题。基层的怨气和愤怒已达临界点，政党却没有足够的政治力量和民众信任来处理这些社会冲突。

残缺不全的政党体系还缺乏招募或培养政治精英的能力。政治仕途仍前路不明，大部分有志向的人都认为政治之路有风险却无回报。无法吸引精英参与，也很难产生令人信服的政治领袖，而香港目前的政治领袖都是从商界或官僚中挑出，不是那些经过历练的政治家。香港正处于发展的关键期，却缺乏众望所归的英明政治领袖，这种状况着实令人懊恼。

结论

对政治学学者和外来观察家而言，残缺不全的政党体系所带来的负面影响非常明显。但是，香港的精英和大众还没有把香港政治上越来越多的问题与政党和政党体系等缺陷联系起来。大部分人只是认为政党的工作做得不好，一旦政治秩序建立好，政府的施政有所改善，政党的作用就应逐步削弱。也就是说，人们还没有注意到政党体系发育不良所引发的问题，从而呼吁改善政治体制。反而大家一致认为，香港政治的问题是由香港政党引起的。

最近，社会上的一些动向表明，政党人士对现状普遍感到沮丧，也试图寻找解决问题的出路，比如，政党更愿意联手向政府提出要求，不过大多不是政治上的要求，而是减税、公共交通减价、增加社会福利和向欠债的业主提供财务支持等公共服务均等化和社会福利等要求。政党希望通过这些行动改善形象，向港人表明他们可以合作并领导香港。董建华政府也准备实施“半部长制”，即主要的政府官员采用政治任命而不再由公务员担任。考虑到这些政党在政治上的分野，政党加强合作或会为政治机会主义提供更大空间，但不会导致政党的整合或合并。董建华的目的是强化其管治能力，在特区政府上层形成一个政治任命系统，也可能不期然地给“政府党”的形成提供机会。不过，目前董建华和中央都不太可能任命有政党背景的人担任特区要职。因此，香港政坛的这些做法对香港残缺不全的政党体系的影响极为有限。

章末注

1.Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，“Partial Democratization，‘Foundation Moment’ and Political Parties in Hong Kong,”The China Quarterly，Vol.163(2000)，pp.705-720.

2.调查的对象是年满18周岁的香港华裔居民，样本为概率样本。首先由特区政府统计处协助，在全港以分区等距方式抽取4345个居住单位地址；其次是抽选住户，如果已选取的居住单位有超过一个住户，或为一群体住户（如宿舍），访问员将根据随机抽选表，抽选其中一个住户或一个符合资格人士接受访问；最后是抽选受访者，如果已选取的住户有超过一位符合资格人士，访问员将利用基什方格（Kish Grid）抽选其中一位接受访问。大部分的访问工作于2000年9月～12月进行。访问员共共完成1883个访问，回应率为43.3%。

3.1998年问卷调查的抽样方式与上述2000年调查相同。访问于1998年5～6月期间进行。访问员共完成988个访问，回应率为46.5%。

4.Lau Siu-kai，“Public Attitude towards Political Parties,”in Lau Siu-kai(ed.)，Social Development and Political Change in Hong Kong(Hong Kong：Chinese University Press，2000)，pp.417-444.

5.岭南大学意见调查研究部.公众对特区的政府和政治组织的意见调查（II）[R].香港：岭南大学意见调查研究部，2001.

6.The Hong Kong Transition Project，Winter of Despair：Confidence and Legitimacy in Crisis in the Hong Kong SAR (Hong Kong：Hong Kong Baptist University，2001)，p.58.

7.Lau Siu-kai，“Political Order and Democratisation in Hong Kong：The Separation of Elite and Mass Politics,”in Wang Gungwu and Wong Siu-lun(eds.)，Towards a New Millennium：Building on Hong Kong's Strengths (Hong Kong：Centre of Asian Studies，University of Hong Kong，1999)，pp.62-79.

8.Scott Mainwaring and Timothy R.Scully，“Introduction：Party Systems in Latin America,”in Mainwaring and Scully(eds.), Building Democratic Institutions：Party Systems in Latin America(Stanford：Stanford University Press，1995)，p.1.

9.Lau Siu-kai，“The Making of the Electoral System,”in Kuan Hsin-chi et al.(eds.)，Power Transfer and Electoral Politics：The First Legislative Election in the Hong Kong Special Administrative Region (Hong Kong：Chinese University Press，1999)，pp.3-35.

10.Lau Siu-kai，“From Elite Unity to Disunity：Political Elite in Post-1997 Hong Kong,”in Wang Gungwu and John Wong(eds.), Hong Kong in China：The Challenges of Transition(Singapore：Times Academic Press，1999)，pp.47-74.

11.2001年9月16日举行的立法会选举委员会补选，竞争非常激烈。自由党候选人与民建联支持的独立候选人互相竞逐，董建华偏向民建联的态度可以从他对两个候选人的支持得到反映。由于董建华的支持者暗中大力游说，造成自由党候选人以大比分落败。

12.Lau Siu-kai and Kuan hsin-chi，The Ethos of the Hong Kong Chinese (Hong Kong：Chinese University Press，1988);Lau Siu-kai，“Confidence in Hong Kong's Capitalist Society in the Aftermath of the Asian Financial Turmoil,”Journal of Contemporary China, Vol.12，

No.35(2003)，pp.373-386.

13.Alvin Y.So, Hong Kong's Embattled Democracy：A Societal Analysis(Baltimore：Johns Hopkins University Press，1999).

14.Lau Siu-kai，Society and Politics in Hong Kong (Hong Kong：Chinese University Press，1982).

15.Lau Siu-kai，“The Fraying of the Socio-economic Fabric of Hong Kong,”The Pacific Review，Vol.10，No.3(1997)，pp.426-441.

16.Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai，“Intermediation Environments and Election in Hong Kong,”Democratization，Vol.7，No.2(2000)，pp.65-89.

17.Lau and Kuan，“Partial Democratization，‘Foundation Moment’ and Political Parties in Hong Kong.”

18.Kuan Hsin-chi and Lau Siu-kai，“Cognitive Mobilization and Electoral Support for the Democratic Party in Hong Kong,”Electoral Studies，Vol.21，No.4(2002)，pp.561-582.

19.Ian Scott，“The Disarticulation of Hong Kong's Post-handover Political System,” The China Journal，Vol.43(2000)，pp.29-53;Peter H.Koehn，“One Government，Multiple Systems：Hong Kong Public Administration in Transition,”Public Organization Review，Vol.1，No.1(2001)，pp.97-121.

20.William H.Overholt，“Hong Kong：The Perils of Semidemocracy,”Journal of Democracy，Vol.12，No.4(2001)，pp.5-18.

21.Lau Siu-kai and Wan Po-san，“Social Conflicts：1975-1995,”in Lau(ed.)，Social Development and Political Change in Hong Kong，pp.115-170.

---

1. 本文与关信基合著，原以英文发表，刊于Lau Siu-kai and Kuan Hsin-chi，“Hong Kong's Stunted Political Party System,”The China Quarterly，Vol.172(2002)，pp.1010-1028.